



Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México



SERIE TÉCNICA: GOBERNANZA FORESTAL Y ECONOMÍA, NÚMERO 4

Fomentado por el:



Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza,
Obras Públicas y Seguridad Nuclear

en virtud de una resolución del
Parlamento de la República Federal de Alemania

Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México

Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México

Juan Carlos Carrillo Fuentes

Este documento se ha producido como parte del acuerdo de cooperación ACS#001-2014 entre la Oficina Regional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para México, América Central y el Caribe (ORMACC) y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) bajo el proyecto “Beneficios de REDD+: Facilitación de procesos nacionales y comunitarios para diseñar esquemas de distribución de beneficios REDD+ en favor de poblaciones en condición de pobreza”.

La designación de entidades geográficas y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN ni del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) ni del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República Federal de Alemania respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esta publicación no reflejan necesariamente los de la UICN ni del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) ni del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República Federal de Alemania.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República Federal de Alemania.

Agradecimientos	Jaime Severino Romo y Ana Karla Perea Blázquez, de la CONAFOR; Gisela Hernández (consultora), Arturo Balderas Torres y Margaret Skutsch, del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México (CIGA-UNAM); Itzá Castañeda Camey, de la Oficina Global de Género de la UICN, y Anaid Velasco Ramírez, del CEMDA, por sus comentarios y sugerencias
Publicado por	UICN, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (ORMACC) en colaboración con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)
Derechos reservados	© 2015 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) y Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin el permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor, siempre y cuando se mencione la fuente. Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin el permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor
Cita sugerida	Carrillo Fuentes, J.C. (2015). <i>Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México</i> . Serie Técnica: Gobernanza Forestal y Economía, Número 4. San José, Costa Rica: UICN-CEMDA, xiii+108pp.
ISBN	978-9968-938-73-0
Contacto del autor	Mtro. Juan Carlos Carrillo Fuentes, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Calle Atlitxco 138, Condesa, Cuauhtémoc, 06140 Ciudad de México, México. Correo electrónico: jcarrillo@cemda.org.mx
Coordinador de proyecto	Silvio Simonit, UICN
Coordinación editorial	Luciana Ludlow Paz, UICN
Corrección de estilo	Raúl Marcó del Pont Lalli
Diseño editorial	Sandra Ordóñez González
Fotografía de portada	UICN
Impreso por	Ideas Impresas
Disponible en	UICN Oficina Regional para México, América Central y El Caribe San José, Costa Rica Tel: ++506 2283 8449 Fax: ++506 2283 8472 ormacc@iucn.org www.iucn.org/ormacc

Esta publicación ha sido impresa en papel Super Polart, 100% libre de cloro en su fabricación, con certificación PEFC y con tintas vegetales.

Contenido

Índice de cuadros, figuras y tablas ix

Acrónimos.....X

Prólogo xiii

Resumen ejecutivo 1

Introducción 11

I. Marco de referencia 13

II. Marco legal..... 19

 Bases y principios constitucionales..... 19

 Legislación secundaria aplicable..... 20

III. Criterios legales para los esquemas de distribución de beneficios REDD+ ... 23

 Principio de legalidad 23

 Derechos humanos..... 25

 Salvaguardas REDD+..... 25

 Sustentabilidad 28

 Eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez..... 29

IV. Derechos sobre el carbono 33

 Propiedad sobre el carbono capturado..... 39

 ¿Propiedad sobre las emisiones evitadas?..... 42

 ¿Quién puede detentar la propiedad del carbono y quién puede recibir sus beneficios? 43

V. La distribución equitativa de los beneficios REDD+ 47

VI. Mecanismos para la distribución de beneficios REDD+..... 50

Distribución a través del fortalecimiento de capacidades.....	51
Distribución de beneficios directos (efectivo o en especie).....	54
a. Modelo 1: Cada quien para sí mismo	56
b. Modelo 2: Todos a bordo	60
c. Modelo 3: Tango entre dos.....	64
Distribución de beneficios no carbono (o co-beneficios)	68
VII. Diversas escalas para la distribución de beneficios REDD+	73
Escala internacional	73
Escala nacional	74
Escala sub-nacional (regional/estatal)	77
Escala comunitaria/individual.....	78
VIII. Principales retos	82
Reformas legales necesarias.....	84
Desarrollo de políticas necesarias.....	90
IX. Conclusiones	93
X. Referencias	97
Legislación consultada	102
Anexo	103

Índice de cuadros, figuras y tablas

Cuadro 1. Recompensas económicas generadas por los beneficios directos REDD+.....	79
Cuadro 2. Aspectos a considerar para las reformas legales necesarias para la efectiva implementación de REDD+ en México.....	85
Cuadro 3. Aspectos en políticas públicas a desarrollar para una efectiva distribución de beneficios REDD+	91
Figura 1. Componentes de financiamiento para los beneficios directos REDD+....	55
Tabla 1. Legislación que aplica a REDD+	22
Tabla 2. Principios y criterios legales para la distribución de beneficios y evaluación de su distribución.....	32
Tabla 3. Tipos de propiedad reconocidos legalmente en México	33
Tabla 4. Derechos sobre el carbono de las personas involucradas en el proceso REDD+.....	45
Tabla 5. Diferentes tipos de beneficios REDD+	51
Tabla 6. Líneas estratégicas para la distribución de beneficios REDD+.....	53
Tabla 7. Criterios para una adecuada distribución de beneficios directos REDD+.....	67
Tabla 8. Criterios, principios legales, modelos e instrumentos existentes para la distribución de beneficios REDD+	70
Tabla 9. Preguntas y respuestas sobre la distribución de beneficios económicos directos REDD+.....	72
Tabla 10. Matriz resumen de mecanismos para distribución de beneficios	81

Acrónimos

AAU	Montos Asignados Anualmente
ADL	Agencia de desarrollo local
ANP	Áreas naturales protegidas
APDT	Agente público de desarrollo territorial
ATREDD+	Acciones tempranas REDD+
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BMUB	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de la República Federal de Alemania.
BNC	Beneficios no carbono
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CER	Certificados de Reducción de Emisiones
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO ₂ e	Dióxido de carbono equivalente
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal, México
COP	Conferencia de las Partes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTC-REDD+	Comité Técnico Consultivo de REDD+ en México
ENAREDD+	Estrategia Nacional para REDD+, México
ER-PIN	Nota de Idea del Programa para la Reducción de Emisiones

ERU	Unidades de Reducción de Emisiones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCC	Fondo de cambio climático
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FFM	Fondo Forestal Mexicano
FIP	Programa de Inversión Forestal
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FND	Financiera Nacional de Desarrollo
GEI	Gases de efecto invernadero
GTREDD+	Grupo de trabajo REDD+
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
IRE	Iniciativa de reducción de emisiones
LA	Ley Agraria
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LPRH	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MREDD+	Alianza México REDD+
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NAFIN	Nacional Financiera
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PA	Procuraduría Agraria
PdI	Programas de Inversión
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIF	Programa de Inversión Forestal
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
RAN	Registro Agrario Nacional

REDD+	Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, y la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de las reservas de carbono de los bosques
RMU	Unidades de Remoción de Emisiones
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIS	Sistema de Información de Salvaguardas
SNS	Sistema Nacional de Salvaguardas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Prólogo

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y la Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (ORMACC) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) trabajan en una serie de estudios de referencia para dar a conocer la evolución y proveer insumos para el diseño de REDD+ en la Península de Yucatán.

Dichos estudios forman parte del proyecto “Beneficios de REDD+: Facilitación de procesos nacionales y comunitarios para diseñar esquemas de distribución de beneficios REDD+ en favor de poblaciones en condición de pobreza”. El proyecto es ejecutado por la UICN con financiamiento del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de la República Federal de Alemania.

El presente documento complementa desde una perspectiva jurídica el estudio sobre “Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza” (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/ST-GFE-no.02.pdf>), realizado por el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA-UNAM) y la UICN. Se identifican los aspectos legales por generarse o reformarse para la implementación de diferentes opciones de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ y se resaltan las oportunidades que ofrecen el marco legal e institucional mexicano para los mecanismos de distribución de beneficios analizados. Es relevante recordar además que REDD+ sirve como una palanca para mover todo el andamiaje institucional para generar beneficios repartidos de manera equitativa entre la población responsable de la conservación de bosques y selvas en México.

A pesar de que se han desarrollado medidas de salvaguardas para garantizar la equitativa distribución de los beneficios generados por REDD+, el desarrollo rural y las actividades REDD+ (por ejemplo, agroforestería, sistemas silvopastoril o apicultura) se ven amenazados por retos mayores provenientes de sectores externos como los proyectos de desarrollo de infraestructura, de vivienda y la generación de energía, entre otros.

Los importantes procesos de reformas estructurales, como los marcos legales para la generación de energía y del agua, tienen una estrecha relación con el uso del suelo en bosques y selvas del país, lo que, sin duda, afectará el aprovechamiento comunitario del territorio. De tal

manera que, para que REDD+ funcione y sus beneficios sean equitativamente distribuidos, es imperativo y forzoso que exista una verdadera alineación de las políticas gubernamentales en todo el sector rural productivo y ambiental (incluyendo actores distintos al sector forestal).

Resumen ejecutivo

El fenómeno del cambio climático es, probablemente, la mayor amenaza global que afronta la civilización contemporánea. Este fenómeno se debe al acelerado incremento de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera de nuestro planeta, lo que produce un aumento de la temperatura general de la Tierra y la modificación de los patrones climáticos globales.

Las consecuencias del cambio climático, como el incremento en la frecuencia e intensidad de los huracanes, las inundaciones y las sequías, el derretimiento de los glaciares, el incremento del nivel medio del mar, entre otros, ya resultan preocupantes. Si no se toman, a la brevedad, medidas eficientes y efectivas, los impactos pueden ser desastrosos.

Por esta razón, desde el año 1992, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) puso en marcha la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Su objetivo es estabilizar la cantidad de GEI en la atmósfera, de manera que las actividades humanas no resulten peligrosas para el sistema climático, del que dependen la producción de alimentos y las formas de vida como las conocemos actualmente.

El trabajo de la CMNUCC se realiza a través de las llamadas Conferencias de las Partes (COP) sobre el Cambio Climático. Durante la COP11 en Montreal, en 2005 se propuso por primera vez diseñar y aplicar incentivos económicos para frenar la deforestación en los países en desarrollo.

Desde entonces la construcción del mecanismo REDD+, bajo el marco de la CMNUCC, ha sido un proceso de negociación cambiante, que comenzó con un planteamiento de mercado de carbono simple, y que se ha visto transformado en un mecanismo complejo de compensación económica que incluye tres fases de implementación: arreglos institucionales que faciliten la implementación de sistemas anidados, el uso del Fondo de Cambio Climático y la aplicación de salvaguardas socio-ambientales.

Aunque la iniciativa REDD+ es resultado de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, los gobiernos nacionales tienen que desarrollar una política o estrategia para su implementación. En el caso de México, también se deben involucrar los gobiernos estatales (sub-nacionales) así como las instancias comunitarias (los ejidos, las comunidades y los

pueblos indígenas) y las individuales (particulares, ejidatarios, comuneros, personas sin derechos reconocidos formalmente). Es decir, REDD+ es un tema que se aborda desde varias escalas, que van desde las negociaciones internacionales hasta los individuos que viven en comunidades forestales, y que deben ser los beneficiarios finales de esta estrategia.

Para tales fines es necesario que el diseño de los mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios generados por REDD+ adopte un enfoque anidado, que garantice la alineación y compatibilidad de sus diversas escalas, de manera que mantenga la consistencia y la congruencia a lo largo de todo el sistema, desde las negociaciones internacionales hasta su implementación a nivel comunitario, pasando por las estrategias nacional, regionales y estatales, así como por los programas de inversión forestal.

El amplio marco legal mexicano y el relativamente sólido andamiaje institucional facilitan la puesta en marcha de proyectos de manejo forestal sustentable que frenen la deforestación y la degradación de los bosques, bajo una perspectiva de protección ambiental compatible con el aprovechamiento económico de bosques y selvas en el país.

Con base en la legislación aplicable, el mecanismo que se diseñe e implemente para distribuir los beneficios generados por REDD+ en México tendrá que cumplir con, al menos, cinco criterios y principios legales: el principio de legalidad; derechos humanos; salvaguardas REDD+; sustentabilidad; y eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

La norma fundamental en México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En este ordenamiento se reconocen los derechos humanos, se definen las competencias de los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión. Dentro de las bases constitucionales aplicables al tema REDD+ y a la equitativa distribución de sus beneficios sobresalen: el reconocimiento de los derechos humanos y colectivos de los grupos indígenas (con la interpretación más amplia posible a favor de las personas); el derecho a un medio ambiente sano; la obligación del Estado de promover una distribución equitativa de la riqueza y un desarrollo sustentable; y las bases para el sistema de propiedad de la tierra y los recursos naturales y la posibilidad de establecer modalidades (limitaciones) a la misma.

Es importante señalar que, desde la propia Constitución, se establece que los tratados internacionales firmados y ratificados por el gobierno mexicano también son ley suprema en el país. Este punto cobra especial relevancia al considerar instrumentos, como el Convenio 169 de la OIT, donde se establece el derecho al consentimiento, libre, previo e informado de los pueblos indígenas, y que ha sido firmado y ratificado por México.

En el marco legal mexicano, además de las mencionadas bases constitucionales, existen leyes secundarias que adquieren especial relevancia para REDD+, como la Ley General de Cambio Climático (LGCC), que sienta las bases para las instituciones, el marco jurídico y los mecanismos de financiamiento orientados a transitar hacia una economía con bajas emisiones de carbono, y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), que promueve

el manejo forestal sustentable y los servicios ambientales. Ambas leyes contemplan el uso de instrumentos económicos (financieros, de mercado y fiscales) para cumplir con sus objetivos. Asimismo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley Agraria (LA) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), tienen una incidencia directa en el manejo integrado del territorio que REDD+ quiere lograr en México.

En el ámbito del desarrollo de la política REDD+, México cuenta también con avances relevantes, entre los que destacan la publicación del documento “Visión de México sobre REDD+”, la realización de Acciones tempranas y el borrador para consulta de la Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+).

La ENAREDD+ en México plantea dos líneas estratégicas complementarias: por un lado, la captura de carbono mediante el mercado voluntario (y donativos), y por otro lado, las emisiones evitadas a través del financiamiento de programas de inversión y el uso de fondos y de la banca de desarrollo para proyectos donde participen los dueños y poseedores de la tierra forestal.

Para que la estrategia REDD+ sea implementada adecuadamente resulta conveniente brindar certidumbre jurídica y claridad legal sobre quién tiene derecho (sobre la tierra, los recursos forestales que en ella se ubican, incluyendo el carbono) y a qué (propiedad, posesión, uso y usufructo).

La propiedad es el derecho real por excelencia, pero en el marco legal mexicano el derecho de propiedad sobre la tierra (y los recursos forestales) queda sujeto a las modalidades que dicte el interés público, como puede ser la protección de un medio ambiente sano.

El derecho de propiedad implica una serie de sub-derechos, como la posesión, la transferencia, el uso y el usufructo (posibilidad de recibir los frutos). Cada uno de estos sub-derechos puede regularse de forma complementaria pero independiente, lo que abre la puerta a diversas posibilidades para la aplicación de instrumentos jurídicos y de política ambiental, orientados a la distribución equitativa de los beneficios que REDD+ genere en México.

En este sentido, el marco legal mexicano permite una gama de posibilidades en las que, dependiendo del caso, el propietario de la tierra puede ser una persona distinta al poseedor legal, quien, a su vez, puede ser diferente al usuario y también al usufructuario de la tierra y de los recursos forestales; esto, además de los acuerdos que al interior de un ejido o comunidad puedan existir a partir de sus usos, costumbres, reglamentos, estatutos o acuerdos de asamblea.

El tema del carbono forestal y la distribución de los beneficios que éste puede generar se encuentran íntimamente relacionados con la propiedad y posesión de la tierra, y con el usufructo de los recursos forestales. Con base en la Constitución, la Ley Agraria y la LGDFS, y dado que el dióxido de carbono es absorbido mediante la fotosíntesis por la vegetación e incorporado en la biomasa forestal, resulta claro que el propietario de la tierra también es

dueño de los recursos forestales y, por lo tanto, del carbono forestal. Así lo reconoce el propio borrador para consulta pública de la Estrategia Nacional para REDD+ en México.

Con relación a la propiedad sobre las emisiones evitadas es importante aclarar que, jurídicamente resulta imposible determinar un dueño sobre algo que materialmente no existe. Es decir, la propiedad sólo puede determinarse sobre cosas o bienes determinados; por lo tanto, no puede establecerse un derecho real (propiedad) sobre algo que no esté individualmente determinado (por ejemplo, una emisión evitada, pues ésta, al ser prevenida nunca existió).

Aun así, la legislación forestal establece expresamente la obligación del gobierno de distribuir los beneficios económicos a los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que realicen un manejo forestal sustentable que dé como resultado la conservación y/o la mejora de los servicios ambientales.

Uno de los retos más importantes para lograr una equitativa distribución de los beneficios REDD+ es que hoy, en el campo mexicano, en muchas ocasiones hay personas (viudas, hijos intestados o no primogénitos, avocindados) que resultan estratégicas para lograr los objetivos de REDD+, pero que no cuentan con derechos (propiedad, posesión, usufructo) reconocidos y, por lo tanto, tampoco con obligaciones establecidas.

El punto no es menor, dado que un gran porcentaje de personas sin derechos formalmente reconocidos realizan actividades relacionadas con el manejo forestal, como la agricultura, el pastoreo, la recolección y el aprovechamiento de madera y productos no maderables, que pueden contribuir directamente a reducir la deforestación y la degradación de los bosques y las selvas del país.

Otro aspecto muy importante a considerar es que cabe la posibilidad que existan actividades y personas que, desde fuera de los bosques, lleven a cabo actividades que pueden dar como resultado la reducción de la deforestación o de la degradación forestal.

En este orden de ideas, y pensando en cómo brindar beneficios REDD+ a determinadas personas que no cuentan con derechos formalmente reconocidos, se plantean las siguientes opciones que deben aplicarse de forma complementaria:

- ◆ **Realizar reformas a la legislación aplicable** para reconocer algún tipo de derechos (usufructo) y obligaciones a grupos o individuos que pueden realizar actividades estratégicas para el manejo de la tierra y los recursos forestales (REDD+), pero que no cuentan con derechos agrarios reconocidos.
- ◆ **Establecer un fondo (o partida) específico** para brindar financiamiento para programas de inversión, proyectos y actividades REDD+ que pueden ser realizadas por personas que no tengan derechos formalmente reconocidos sobre la tierra o los recursos.
- ◆ **Establecer programas públicos y programas especiales** con reglas de operación (o lineamientos en el segundo caso) diseñados específicamente para brindar apoyo

gubernamental a las actividades que pueden ser realizadas por grupos e individuos específicos que no sean dueños o poseedores legales de la tierra.

- ♦ **Crear y reformar reglamentos ejidales y estatutos comunitarios** para que personas sin derechos agrarios formalmente reconocidos tengan derecho a recibir los beneficios generados por REDD+. Dichos acuerdos deben ser alcanzados a través de la asamblea ejidal o comunitaria, según sea el caso. Tales ajustes a los reglamentos o estatutos tendrán que ser validados por la Procuraduría Agraria y suscritos en el Registro Agrario Nacional.

Las cuatro opciones aquí mencionadas requieren un profundo análisis para identificar quién debe tener derecho a ser beneficiario, cuáles serán los alcances de ese derecho y cómo podrá acreditarlo y ejercerlo.

Tras el análisis realizado se identifican tres visiones de equidad para la distribución de los beneficios que genere REDD+:

- a) Los beneficios deben otorgarse a quienes efectivamente evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂.
- b) Los beneficios deben brindarse a quienes tienen derechos sobre los recursos (es importante señalar que existen derechos formalmente reconocidos por las leyes y, al mismo tiempo, existen derechos que se basan en usos, costumbres y arreglos internos de ejidos, comunidades y pueblos indígenas).
- c) Los beneficios deben canalizarse a favor de la población más pobre y vulnerable o marginada (como son las mujeres, los jóvenes y, en algunos casos, los ancianos).

Como ha sido mencionado previamente, el proceso de diseño, construcción, implementación y seguimiento de REDD+ es más amplio y complejo que una simple compensación o transacción económica. Bajo esta línea de pensamiento, a lo largo del presente análisis se identifican tres clases de beneficios REDD+:

- ♦ **Capacidades creadas e inversiones para facilitar la participación.** En esta clase de beneficios el financiamiento no depende del desempeño en términos de carbono, pues el proceso de fortalecimiento de capacidades se presenta de manera natural durante la preparación para la eventual implementación final del mecanismo REDD+. Además, los procesos de cooperación bilateral se traducen en una inversión que no depende necesariamente de la cantidad de toneladas de carbono capturado o retenido.
- ♦ **Beneficios económicos directos.** Jurídicamente debe entenderse como una compensación en efectivo o en especie para las personas que tienen un derecho de dominio sobre la tierra y los recursos naturales (mas no necesariamente propiedad), como contraprestación por hacer un uso o aprovechamiento (usufructo) de los recursos forestales con las limitaciones y condiciones que REDD+ establezca. Este documento retoma el estudio “Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza”

(<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/ST-GFE-no.02.pdf>), realizado por el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA-UNAM) y la UICN, en el que se identifican y analizan tres opciones de modelos para la distribución de beneficios económicos directos de REDD+:

- ◆ Modelo 1. El objeto legal son las toneladas de CO₂e capturadas que serán recompensadas mediante un pago directo. Un ejemplo son los contratos de compra-venta de carbono. Este modelo beneficia a quienes efectivamente incrementan la captura de CO₂ y a quienes tienen derechos sobre la tierra y los recursos formalmente reconocidos.
 - ◆ Modelo 2. El objeto legal puede ser tanto la reducción de emisiones como la realización de actividades. Para aplicar este modelo se puede hacer uso de apoyos públicos tradicionales (subsidios) y/o instrumentos económicos financieros (fondos) que apoyen los programas de inversión forestal, con el respaldo de la banca de desarrollo. La vía tributaria es otra forma de distribuir beneficios económicos en especie, mediante incentivos y deducciones fiscales para quién realice determinadas actividades REDD+. El Modelo 2 beneficia a las personas que realizan actividades REDD+, cuenten o no con derechos sobre la tierra y los recursos reconocidos formalmente. Aunque afronta el reto de que quienes efectivamente evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂ no necesariamente reciben los beneficios.
 - ◆ Modelo 3. Es la sencilla combinación de los dos modelos anteriores; es decir, financiar programas de inversión forestal, proyectos y actividades orientadas a la reducción de emisiones mediante el fomento del mercado voluntario de carbono y, al mismo tiempo, implementar programas de apoyo público, crear un fondo (o usar los existentes) y aplicar deducciones fiscales para empresas forestales comunitarias. Los criterios de selección de proyectos, las reglas de operación de los fondos, los contratos de crédito y financiamiento, tienen que considerar el contexto socio-económico de las comunidades forestales en México.
- ◆ **Beneficios no carbono (BNC) o co-beneficios.** En México uno de los impactos esperados de REDD+ es la alineación de políticas del sector agrario-rural con el sector ambiental-forestal. Así, a partir de cómo se aterricen los programas de inversión, créditos y financiamientos, se lograrán beneficios que van más allá del carbono capturado/evitado, lo que se traducirá en bosques sanos con mejores servicios forestales y calidad de vida de las personas que en ellos habitan. Dentro de los BNC podemos ubicar: adaptación al cambio climático, fortalecimiento de la tenencia de la tierra, mayor captura y abastecimiento de agua, conservación de ecosistemas, suelo, alimentos y otros productos forestales no maderables, apoyo a medios de vida sostenibles y tradicionales, incremento en la producción de madera, fortalecimiento de la participación social, entre otros.

Para poder cumplir con la obligación de canalizar y distribuir equitativamente los beneficios generados por REDD+ a los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales, el

gobierno mexicano tiene diversas opciones que deberán ser utilizadas dependiendo del modelo que implemente.

Con relación a los beneficios económicos directos que REDD+ puede generar, el gobierno mexicano tiene una gama de instrumentos legales y de política, dentro de los cuales sobresalen las siguientes opciones:

- ◆ Promover el mercado voluntario de bonos de captura de carbono (mediante contratos de compraventa y donativos, que establecerán un precio y metodología de medición acordado entre las partes firmantes).
- ◆ Establecer programas públicos [subsidios tradicionales establecidos a partir de una fórmula hacendaria generada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que funcionan con reglas de operación].
- ◆ Establecer programas públicos especiales (apoyos específicos que funcionan mediante lineamientos de operación).
- ◆ Usar fondos públicos ya existentes para el financiamiento de programas de inversión forestal y proyectos REDD+.
- ◆ Aprovechar la banca de desarrollo local para brindar crédito y opciones de financiamiento con tratamiento especial para las actividades REDD+.
- ◆ Promover el establecimiento de incentivos fiscales que estimulen las actividades REDD+.

Si bien existen importantes avances en el diseño y construcción de la Estrategia Nacional para REDD+ en México, aún quedan algunos retos relevantes para su implementación y el funcionamiento de mecanismos que permitan la equitativa distribución de los beneficios que genere REDD+. A continuación los enumeramos:

- ◆ **Proceso internacional complejo y aún en construcción.** A pesar de los avances existentes, las negociaciones internacionales en torno a REDD+ aún continúan.
- ◆ **Poca claridad en los conceptos y los principios básicos.** Ciertos aspectos de especial relevancia para la implementación de REDD+ aún no están totalmente definidos, por ejemplo, qué actividades pueden ser incluidas para recibir pagos de carbono, el contenido de los informes del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), entre otros.
- ◆ **Distintos tipos de beneficios REDD+.** Bajo el marco del mecanismo REDD+ se pueden generar, potencialmente, tres distintos tipos de beneficios:
 - ◆ Capacidades creadas e inversiones para facilitar la participación.
 - ◆ Recompensas con base en carbono o por la participación exitosa en las actividades REDD+ que podrían ser en efectivo o en especie.
 - ◆ Beneficios no carbono o co-beneficios.
- ◆ **Diversas escalas de la estrategia REDD+.** Esta iniciativa internacional será implementada mediante acciones y proyectos en el territorio nacional, con la posibilidad de

adecuarse a una diversidad de marcos legales específicos (por ejemplo, la República Mexicana se compone de 32 entidades federativas), consistente con el marco federal y con la esfera comunitaria.

- ♦ **Aspectos técnicos.** Las metodologías y las tecnologías para monitorear, reportar y verificar la reducción y/o captura de carbono aún no están plenamente definidas; tampoco se ha especificado qué tanto participarán los ejidos, las comunidades y la sociedad civil en general en dicho proceso. Estos, y otros aspectos, deben ser resueltos mediante los mecanismos de distribución de beneficios generados por REDD+.
- ♦ **Financiamiento suficiente.** Garantizar el flujo de recursos económicos necesarios y de manera permanente para incentivar el desempeño de todos los actores estratégicos es uno de los desafíos más grandes que afrontan los mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios generados por REDD+.

De la misma forma, con base en el análisis legal realizado, las principales reformas legales identificadas como necesarias para aplicar un mecanismo de distribución de beneficios REDD+ se resumen en los siguientes puntos:

- ♦ **Carbono y dióxido de carbono.** Se recomienda que la LGDFS establezca una definición legal clara sobre la naturaleza jurídica y la propiedad del carbono forestal. También es conveniente que la legislación aborde la naturaleza jurídica del dióxido de carbono presente en el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional (atmósfera) y que es regulado por la Ley General de Bienes Nacionales.
- ♦ **Derecho de usufructo sobre el carbono.** Para poder determinar quién tiene derecho a recibir los beneficios económicos directos generados por REDD+, en particular sobre el carbono presente en la biomasa del bosque, la regulación del usufructo sobre la tierra y los recursos forestales es una herramienta esencial.
- ♦ **Créditos o bonos de carbono forestal.** Eventualmente, será necesario contar con una autoridad responsable de los créditos o bonos de carbono, así como la regulación de algunos de sus requisitos mínimos, por ejemplo, el número de certificados, la serie de captura, un registro obligatorio transparente y coordinado con otros registros relacionados.
- ♦ **Servicios ambientales.** Se recomienda revisar la definición de servicios ambientales en la LGDFS, dado que en ella se contempla de manera expresa la captura de carbono pero no las emisiones evitadas o, mejor dicho, la retención del carbono presente en los bosques.
- ♦ **Legítimo poseedor.** Durante los últimos treinta años la realidad del campo mexicano ha cambiado mucho; un gran número de ejidatarios ha fallecido sin dejar testamento; muchos de los titulares de derechos agrarios ya migraron y la tierra sobre la cual tienen derechos es manejada por esposas, concubinas, hijos y demás personas que generalmente no cuentan con derechos reconocidos (propiedad, posesión, usufructo) y, por lo tanto, tampoco con obligaciones establecidas.

- ◆ **Usuarios y usufructuarios.** Se sugiere regular claramente los derechos y las obligaciones de los usuarios y usufructuarios de los recursos forestales para implementar las actividades y recibir los beneficios que genere REDD+. Una vez que se tengan claramente identificadas las actividades REDD+, se podrá orientar la regulación del usufructo procurando abarcar a las personas sin derechos reconocidos.
- ◆ **Uso de la tierra en la Ley Agraria.** El valor económico de las tierras dedicadas a la conservación debe ser reconocido por la Ley Agraria y así lograr congruencia con la LGDFS y la LGEEPA.
- ◆ **Territorios, pueblos y comunidades indígenas.** Diversos instrumentos legales utilizan de manera indistinta los términos pueblo indígena, comunidad indígena, comunidad local y comunidad agraria; además, no hay un padrón, registro o instrumento oficial que identifique su territorio. Esta situación genera confusión y dificultades para hacer operativos sus derechos colectivos. En este sentido es recomendable contar con una definición clara y homogénea en la legislación.
- ◆ **Cambio climático en la LA y la LDRS.** Los apoyos públicos para el desarrollo rural son otorgados sin fomentar la agroforestería y otras actividades que pueden ser estratégicas para REDD+ debido a, entre otras razones, que los conceptos de vulnerabilidad y adaptación ante los efectos del cambio climático no están previstos en la legislación rural vigente.
- ◆ **Equidad de género en la LGDFS.** El concepto de equidad de género debe permear toda la política REDD+ y legislación forestal, por lo que se recomienda que desde los objetivos de la LGDFS se promueva la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.
- ◆ **Comités comunitarios en la Ley Agraria.** Para promover la rendición de cuentas relacionadas con la distribución de beneficios económicos directos REDD+ al interior de la comunidad o ejido, la legislación agraria debe modernizarse y reconocer expresamente nuevas figuras que faciliten las auditorías comunitarias.
- ◆ **Salvaguardas socio-ambientales en la LGDFS.** Es recomendable que la LGDFS establezca una definición amplia e integral de las salvaguardas como principios, lineamientos, defensas y criterios sociales y ambientales que buscan prevenir y mitigar cualquier impacto directo e indirecto en los ecosistemas y en la población, en particular de las comunidades y pueblos indígenas. De esta manera se propone conceptualizar las salvaguardas como instrumento preventivo y de defensa de los derechos colectivos.
- ◆ **Incentivos fiscales en el Código Fiscal y Ley del ISR.** La carga fiscal es un peso grande para la mayoría de las empresas forestales comunitarias, por lo que se sugiere que el régimen fiscal contemple un tratamiento especial para ejidos, comunidades, pueblos indígenas, brindando facilidades, como incentivos y deducciones.
- ◆ **Lineamientos de operación.** La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que los programas especiales se regirán mediante lineamientos de operación, los cuales se hallan reglamentados de forma incipiente. Esta situación presenta tanto beneficios como desventajas; por ejemplo, una gran maniobrabilidad en su diseño y

operación pero, como contraparte, incrementa los riesgos de corrupción y opacidad en el manejo de recursos públicos.

- ◆ Tras el análisis realizado se identificaron algunos temas aún pendientes y que las políticas públicas deberán desarrollar:
 - ◆ Definir los instrumentos específicos para distribuir beneficios económicos directos de REDD+.
 - ◆ Establecer programas públicos con reglas de operación (o lineamientos en caso de programas especiales).
 - ◆ Definir la naturaleza y alcance de las Agencias de Desarrollo Local (ADL) y los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial (APDT).
- ◆ Actualización, entre otros, de los reglamentos internos y los estatutos comunitarios para facilitar el reconocimiento de la legítima posesión de viudas e intestados.

Es importante tomar en cuenta que, en última instancia, todas las escalas, fases, instrumentos y mecanismos relacionados con REDD+ deben estar orientados a brindar beneficios considerando el contexto sociocultural y económico de las personas y comunidades que viven y dependen de los bosques, pues de ellos depende el funcionamiento real de REDD+.

Introducción

El presente documento tiene por objetivo analizar, desde una perspectiva legal, las diversas opciones existentes para establecer mecanismos para la distribución equitativa de beneficios REDD+ en México.

A lo largo del documento se identifican los aspectos legales que deberán desarrollarse o reformarse para la implementación de diferentes opciones de distribución de beneficios y sus mecanismos correspondientes. De la misma forma, se señalan las oportunidades que el marco legal e institucional mexicano ofrece para la implementación de esquemas de distribución de beneficios REDD+ identificados. Esto, considerando que: “El diseño de un mecanismo de distribución de beneficios debe tener un marco conceptual claro, basarse en la legislación nacional aplicable, definir una arquitectura institucional apropiada e incorporar criterios de efectividad y costo-eficiencia en su implementación.” (MREDD+, 2015, p.1).

Los primeros cuatro capítulos del documento sirven para plantear el problema. El capítulo I establece el contexto del mecanismo REDD+ a nivel internacional y nacional, y explica los avances realizados por el gobierno mexicano en la preparación para REDD+. El capítulo II expone las bases constitucionales y la legislación aplicable al mecanismo REDD+ y la distribución de los beneficios que se generen, punto de partida para el análisis jurídico. En el capítulo III se definen los criterios legales para la distribución de beneficios REDD+ identificando cinco aspectos legales que cualquier instrumento y mecanismo que se busque implementar debe observar forzosamente. En el capítulo IV se explican los derechos vinculados al carbono forestal, la relación entre ellos y quiénes son las personas facultadas para ejercerlos.

Los últimos cinco capítulos analizan el marco legal aplicable para el desarrollo de las diversas opciones para establecer mecanismos para la distribución de los beneficios generados por REDD+. El capítulo V revisa las disposiciones legales relacionadas con el concepto y describe, de forma sucinta, las tres formas de entender el tema de equidad con relación a REDD+, mismas que tienen impacto en el diseño de los mecanismos para distribuir beneficios. En el capítulo VI se analizan las opciones de mecanismos disponibles para la distribución de los beneficios REDD+. En el capítulo VII se detallan las diversas escalas existentes para la distribución de beneficios REDD+, se identifican los aspectos legales a desarrollar

así como los instrumentos legales puntuales mediante los cuales se pueden repartir los beneficios REDD+. En el capítulo VIII se comentan los obstáculos preponderantes que afronta el mecanismo REDD+ y la equitativa distribución de los beneficios generados. En el último capítulo se presentan las conclusiones con las reformas necesarias al marco legal y el desarrollo de políticas que se consideran más importantes para los fines del presente análisis.

I. Marco de referencia

Hoy en día millones de seres humanos viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, por habitar tierras áridas, semiáridas y sub-húmedas propensas a ser afectadas por la desertificación (FAO, 1993). Cada año los desastres naturales ocasionados por eventos climáticos extremos causan más de 60,000 muertes, sobre todo en los países en desarrollo (FAO, 1993).

El cambio climático es, sin duda, un tema complejo y el principal reto para la humanidad. Como lo destaca la Comisión para la Cooperación Ambiental: “Una de las áreas en las que se está trabajando más intensamente en todo el mundo para atender un problema ambientalmente global es la del cambio climático” (CEC, 2001, p.9). Este tipo de problemas ambientales, de carácter global, plantean un desafío en materia de políticas que deberá resolverse mediante diversas aproximaciones, mecanismos e instrumentos (Lázaro Touza, 2008, p.2).

El estilo de vida moderno y la productividad de nuestras sociedades contemporáneas se basa en el consumo desmedido de energía, ya sea mediante combustibles fósiles (principalmente petróleo) o energía eléctrica así como la tala irracional de bosques y algunos métodos de explotación agrícola (INECC, 2010). Las tecnologías aplicadas en los procesos de consumo de energía son altamente ineficientes, lo que se traduce en la emisión de gases de efecto invernadero, en particular dióxido de carbono (CO_2), que causan el sobrecalentamiento del planeta.

Sin embargo, uno de los componentes principales de nuestro planeta es el carbono, ya sea en forma sólida (C) o gaseosa (CO_2); todo lo vivo contiene carbono (http://www.natureduca.com/cienc_gen_ciclocarbono.php). Así, por ejemplo, cuando un árbol absorbe CO_2 (el principal gas de efecto invernadero) de la atmósfera y, gracias a su función natural (la fotosíntesis), lo integra en su estructura molecular, brinda un servicio ambiental pues ese carbono ya no está presente en la atmósfera, por lo que deja de contribuir al sobrecalentamiento del planeta y al cambio climático. Gracias al proceso de fotosíntesis se logra el almacenamiento natural durante largos periodos en la celulosa del árbol. En el suelo boscoso también se acumula dióxido de carbono (CO_2), incorporándose a partir de la materia orgánica muerta y descompuesta (CONAFOR, 2014b, p.12). De esta manera, los bosques y selvas son uno de los sumideros de carbono naturales más importantes por su capacidad para capturar el CO_2 atmosférico.

“Si se considera que los bosques tropicales contienen aproximadamente 40% del carbono acumulado en la biomasa terrestre, resulta evidente que cualquier perturbación de estos ecosistemas se reflejará en un cambio significativo en el ciclo de carbono global y, por consiguiente, en un incremento de los impactos adversos del cambio climático” (CONAFOR, 2014b, p.13).

Ante el problema del cambio climático, la comunidad internacional organizó en 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), firmada y ratificada por México. Su principal objetivo es “lograr [...] la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático” (ONU, 1992, Art.2).

La CMNUCC funciona mediante sesiones de trabajo, llamadas Conferencia de las Partes (COP). En 2005, durante la COP11, realizada en Montreal, se planteó la necesidad de contar con incentivos económicos para reducir la deforestación en países en desarrollo. Un par de años después, en la COP13, en 2007, se estableció el Plan de Acción de Bali donde se denomina REDD+ a “la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques en los países en desarrollo” (UICN, 2010).

En 2009, durante la COP15, realizada en Copenhague, la comunidad internacional acordó proporcionar financiamiento nuevo, adicional, predecible y adecuado a los países en desarrollo para generar acciones de mitigación que reduzcan las emisiones resultantes de la deforestación y la degradación de los bosques. En Cancún, México, durante la COP16, llevada a cabo en 2010, las partes de la CMNUCC adoptaron una serie de decisiones, conocidas como los Acuerdos de Cancún, donde se establecieron algunas de las bases más importantes para REDD+. Ahí se definió que el mecanismo se desarrollaría en tres fases: Preparación, Demostración y pilotaje e Implementación total (pago por resultados); y se acordaron un conjunto de salvaguardas ambientales y sociales para guiar a los países en la implementación de REDD+ (UNFCCC, 2010):

- a) La complementariedad o compatibilidad entre programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales.
- b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional.
- c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales.
- d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular de los pueblos indígenas y las comunidades locales.
- e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica.
- f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión.
- g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

Cabe mencionar que las salvaguardas b, c y d, resultan particularmente relevantes para los efectos del presente estudio.

Durante la COP17, organizada durante 2011, se “vincula el financiamiento de REDD+ con la implementación efectiva de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, al declarar que las Partes que sean países en desarrollo podrán ‘obtener y recibir financiamiento basado en los resultados’ sólo si cuentan con un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).” (Rey et al., 2013, p.20).

En 2013, durante la COP19, llevada a cabo en Varsovia, se reconoce el papel clave que jugará el Fondo Verde para el Clima en la canalización de los recursos financieros hacia los países en desarrollo y como instrumento para catalizar el financiamiento climático. Se espera también que el pago por resultados pueda provenir de diversas fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, así como alternativas (UNFCCC, 2013).

Con el transcurso del tiempo, el planteamiento para REDD+ ha transitado de la idea del simple uso de compensaciones económicas para detener la deforestación hacia una iniciativa que también busca frenar la degradación forestal y promover el incremento en los sumideros de carbono de manera compatible con la conservación de la biodiversidad. Es decir, REDD+ ha evolucionado de una sencilla idea de mercado de carbono a un mecanismo complejo con fases de implementación, arreglos institucionales que faciliten sistemas anidados, uso de fondos y aplicación de salvaguardas socio-ambientales.

Si bien el mecanismo REDD+ surge de las negociaciones internacionales bajo el marco de la ONU, deberá aplicarse en el territorio nacional (o sub-nacional) de cada país. México cuenta con importantes ventajas comparativas para realizar proyectos de manejo forestal sustentable que permitan la prevención y protección ambiental, y a la vez, el aprovechamiento de oportunidades económicas que se presentan para la captura de CO₂ y la deforestación evitada. Una de estas ventajas es el desarrollo y el andamiaje institucional, además del marco legal en materia de cambio climático, con lo cual se establecen políticas, espacios de coordinación interinstitucional así como un sistema de monitoreo y evaluación de avances en la implementación de metas reconocidas por el país.

La cabeza del sector ambiental en México es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el punto focal para REDD+ ante la CMNUCC es la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), institución que promueve la política de conservación, restauración y manejo forestal sustentable. Además, como espacios para promover la coordinación intersectorial, se cuenta con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y su grupo de trabajo REDD+ (GTREDD+); también con la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), consejos consultivos, a nivel nacional, para el Desarrollo Sostenible, Comités Técnicos para las Áreas Protegidas y el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En términos programáticos, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 promueve la “participación social y uso sustentable de los recursos naturales y servicios ambientales, diversas estrategias encaminadas a la promoción, regulación y apoyo del mejor desempeño ambiental del sector productivo” (CONAFOR, 2014, p.4). De forma complementaria, en junio de 2013 se publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC, 2013).

A pesar de este importante desarrollo institucional, los mecanismos públicos para promover el financiamiento del manejo forestal (que genera la reducción/captura de CO₂), tradicionalmente desarrollados y disponibles en México, resultan insuficientes o demasiado complejos para ser aprovechados por los comuneros, ejidatarios y pueblos indígenas, quienes son los dueños y los poseedores de la gran mayoría de la riqueza biológica del país (Gutiérrez Lacayo, 2003, p.7). Este punto cobra mayor relevancia al considerar que, de acuerdo con la información para la actualización del *Programa Estratégico Forestal 2025*, 45% de la superficie forestal del país es propiedad de ejidos y comunidades (CONAFOR, 2013a), muchos de los cuales son también pueblos indígenas. A pesar de este complejo contexto, México cuenta con importantes experiencias de manejo forestal comunitario.

Dentro de los avances realizados por el gobierno mexicano en la construcción del mecanismo REDD+ podemos destacar:

Visión México sobre REDD+. Este documento fue presentado oficialmente durante la COP16 en Cancún. Establece los lineamientos sobre los cuales se construirá la ENAREDD+ y señala que el objetivo de REDD+ en México es lograr un Desarrollo Rural Sustentable (CONAFOR, 2010, p.21). El Documento de Visión contempla cinco líneas estratégicas orientadas al diseño final de la ENAREDD+: arreglos institucionales y políticas públicas; esquemas de financiamiento; nivel de referencia forestal y sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV); desarrollo de capacidades; y comunicación, participación social y transparencia. Este documento también identifica acciones prioritarias como el fomento al manejo forestal sustentable, la regeneración de corredores biológicos y zonas agrícolas abandonadas, entre otras.

Desde el 2010, este primer documento, que delinea la política REDD+ en México a nivel nacional, establece dentro de los Principios Orientadores la *distribución equitativa de beneficios*. Dichos principios fueron retomados por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) en su artículo 134 Bis, que más adelante se comenta.

Estrategia Nacional para REDD+ (borrador para consulta de noviembre de 2014). Señala como objetivo: “Reducir las emisiones de GEI derivadas de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales y conservar e incrementar los acervos de carbono forestal en el marco del desarrollo rural sustentable para México, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad forestal, y con la garantía de aplicación y cumplimiento efectivos de las salvaguardas y principios previstos en esta estrategia y en el marco legal vigente” (CONAFOR, 2014b, p.38). Es decir, promueve el Desarrollo Rural Sustentable a partir de un

enfoque territorial con manejo integrado. La Estrategia retoma los ocho Principios Orientadores y los cinco Ejes Rectores del Documento de Visión. Con relación a los esquemas de distribución de beneficios, el borrador para consulta de la ENAREDD+ señala que “México debe de desarrollar los mecanismos de distribución de beneficios que transfieran recursos de manera transparente y justa a los ámbitos locales” (CONAFOR, 2014b, p.46).

Para cumplir con estos fines, el borrador de la Estrategia plantea el diseño de diversos instrumentos económicos orientados a facilitar la implementación de actividades en REDD+, así como el uso de fondos para el financiamiento de actividades sustentables basadas en mejores prácticas, el incremento del acceso al crédito para actividades productivas y la creación de un mercado voluntario de carbono. También busca promover actividades económicas rurales que reduzcan las emisiones de CO₂ tanto dentro como fuera del sector forestal. “Así la ENAREDD+ debe entenderse como un conjunto de líneas estratégicas que promueven de manera simultánea acciones de mitigación y adaptación a través de un manejo integral del territorio que promueva el desarrollo rural sustentable bajo en carbono, y por tanto, apunta a una convergencia de la agenda ambiental y de desarrollo. Siendo el campo de aplicación de la ENAREDD+ los terrenos cubiertos con bosques y selvas” (CONAFOR, 2014b, p.12).

Acciones tempranas. Durante los últimos tres años México ha iniciado actividades en determinados estados y zonas estratégicas del país, denominadas Áreas de Acción Temprana. Éstas se ubican en los estados de Jalisco, Chiapas y, a nivel regional, en la Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán). Tales experiencias tempranas brindarán lecciones y aprendizaje para la tercera fase de REDD+ que corresponde a la implementación total del pago por resultados.

Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) ante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Paralelamente, en abril de 2014, el gobierno mexicano presentó su propuesta al Fondo de Carbono del FCPF del Banco Mundial, a través de una Nota de Idea de Programa para la Reducción de Emisiones (ER-PIN). En ella se describe la IRE a implementarse en Chiapas, Jalisco y en los tres estados de la Península de Yucatán y se señalan algunos lineamientos para la distribución de beneficios REDD+ que guardan congruencia con el borrador de la ENAREDD+ y que generará pagos con base en resultados, únicamente por las emisiones evitadas. Mientras tanto, el gobierno continuará brindando apoyos mediante programas públicos financiados por recursos nacionales.

En el ER-PIN se presentan ideas generales para la distribución de beneficios: los recursos provenientes del pago por resultados se recibirán en un fondo nacional que, a su vez, se pueden transferir a fondos regionales o estatales. Para el financiamiento de actividades REDD+, las agencias de implementación propondrán programas de inversión que serán diseñados de forma participativa a nivel local y que deberán ser aprobados por comités/órganos colegiados a nivel estatal. Después de un periodo de aplicación que va de uno a tres años, las toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) evitadas podrán ser reportadas,

verificadas y pagadas por el Fondo de Carbono del FCPF y el dinero obtenido se destinará al financiamiento de las actividades de los años siguientes.

Programa de Inversión Forestal en México. En 2010 México fue seleccionado por el Banco Mundial como agente de implementación del Programa de Inversión Forestal (FIP) con un total de US\$60 millones en donaciones o créditos tasas de interés cercanas a cero. El FIP en México se rige por un Programa de Inversión que incluye el Proyecto Bosques y Cambio Climático¹ (operado por el Banco Mundial); la creación de una línea de financiamiento destinada a las estrategias de emisiones bajas en carbono en paisajes forestales, y el fortalecimiento de la inclusión financiera de ejidos y comunidades a través de asistencia técnica y construcción de capacidades para realizar actividades de emisiones bajas en carbono en paisajes forestales (los dos últimos operados por el Banco Interamericano de Desarrollo).

El papel de las normas del Banco Mundial en la implementación de REDD+ en México es especialmente relevante, puesto que el país participa con el FCPF y el FIP.

Las actividades llevadas a cabo a través del FCPF y el FIP ayudan a establecer mecanismos institucionales y la estrategia nacional para REDD+ en México. Estas actividades incluyen, por ejemplo, el uso de evaluaciones estratégicas sociales y ambientales para incidir en la estrategia nacional para REDD+, la atención a impactos potencialmente negativos para los pueblos indígenas y ejidos, la incorporación de metodologías innovadoras para promover la participación de la comunidad en la supervisión y evaluación, y el establecimiento de mecanismos de queja efectivos para REDD+ (Baker et al., 2014, p.11).

1 Construcción de capacidades para el manejo sostenible de paisajes forestales.

II. Marco legal

Cualquier política, estrategia o programa debe desarrollarse e implementarse bajo el marco de actuación, facultades, derechos y obligaciones establecidos por el sistema normativo de cada país. En el caso mexicano existe un sólido marco legal (e institucional) en materia de cambio climático, así como para la tutela de los recursos naturales, la promoción del desarrollo rural sustentable y el manejo forestal sustentable.

Bases y principios constitucionales

La norma fundamental de México es la Constitución. A lo largo de su articulado establece los derechos fundamentales de los habitantes y la forma de gobierno en el país. En la Constitución también se definen tanto la distribución de competencias de los tres órdenes de Gobierno como la división de poderes, constituida por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el artículo 133 se reconoce que los tratados internacionales firmados y ratificados actúan como Ley Suprema. Este es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual señala que los pueblos interesados deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional.

La misma Constitución reconoce de forma expresa, en su artículo 1°, que en “los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”; y el artículo 2° establece el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

Dentro de los derechos indígenas establecidos en el artículo 2° de la Constitución se encuentra el de “V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución” (CPEUM, 1917, Art.2).

De igual forma, resulta destacable que la Constitución reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano y la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, en sus artículos 4° y 25, respectivamente (CPEUM, 1917, Art.2).

En este contexto es de particular relevancia el artículo 27 Constitucional, dado que reconoce la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para establecer asentamientos humanos como para actividades productivas. También protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas; regula el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. El mismo artículo también establece la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas, y faculta al Gobierno Federal para imponer limitaciones y modalidades sobre la propiedad privada por motivos de interés público, a fin de garantizar una distribución equitativa de los beneficios y conservar recursos naturales, regulando el aprovechamiento sustentable de los mismos.

Legislación secundaria aplicable

En México, además de la Constitución existen otros ordenamientos jurídicos aplicables al mecanismo REDD+, como la LGCC, que busca establecer un marco legal transversal robusto que brinde certidumbre y continuidad a la política climática nacional; es decir, que sienta las bases para la creación de instituciones, un marco jurídico y mecanismos de financiamiento para poder transitar hacia una economía de bajas emisiones.

La LGCC es de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional. Dentro de su objeto se encuentra: “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero...” (LGCC, 2012, Art.2, fracción I). La misma ley establece el Sistema Nacional de Cambio Climático para: “Fungir como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático; y promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias” (LGCC, 2012, Art.38).

Para cumplir sus objetivos y metas, la LGCC contempla el uso de instrumentos económicos (LGCC, 2012, Art.91-95) de mercado (por ejemplo, la compraventa de bonos de carbono), fiscales (como la exención de impuestos) y financieros (por ejemplo, el uso de fondos y fideicomisos). Con relación al tema de REDD+, esta ley resulta muy relevante toda vez que mediante el artículo tercero transitorio, fracción II, establece la meta aspiracional² de “transitar

2 Conforme al artículo segundo transitorio de la LGCC, son aquellas metas que “podrán alcanzarse si se establece un régimen internacional que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados hacia países en desarrollo entre los que se incluye los Estados Unidos Mexicanos”.

a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales, para su incorporación en los instrumentos de planeación de la política forestal para el desarrollo sustentable, tomando en consideración el desarrollo sustentable y el manejo forestal comunitario” (LGCC, 2012, Art.3 transitorio, fracción II).

Además, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), que regula el manejo integral y sustentable de los recursos forestales y el cambio de uso del suelo forestal, incluye dentro de sus objetivos específicos “regular la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y sus servicios ambientales; así como la ordenación y el manejo forestal; y contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales.” (LGDFS, 2003, Art.3, fracción II y XXIII). Esta Ley señala que la propiedad de los recursos forestales corresponde a los ejidos, los pueblos, las comunidades indígenas, las personas físicas o morales, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquellos se ubiquen (LGDFS, 2003, Art.5). También contempla el uso de instrumentos económicos para cumplir sus objetivos; (LGDFS, 2003, Art.137-141); y en materia de salvaguardas reconoce su importancia para asegurar la distribución equitativa de los beneficios, respetando la equidad de género y asegurando la certeza sobre los derechos de propiedad (LGDFS, 2003, Art.134 Bis).

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) define los principios de la política ambiental y los instrumentos para la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente y la biodiversidad. También señala las facultades expresamente enlistadas para estados y municipios con la finalidad de que asuman una serie de funciones relevantes para el tema de REDD+, como programar y operar tareas de prevención, detección y combate de incendios forestales, controlar plagas y enfermedades, realizar actividades de inspección y vigilancia forestal, entre otras. Al igual que la LGCC y la LGDFS, establece el uso de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de la política ambiental (LGEEPA, 1988, Art.21 al 22 Bis).

Existen otros ordenamientos fuera del sector ambiental y forestal que resultan de especial importancia para el caso mexicano, como la Ley Agraria (LA), dado que en ella se reconoce expresamente que el dueño de la tierra es la persona moral ejido o comunidad, misma que cuenta con personalidad jurídica propia (LA, 1992, Art.9); y en su artículo 10 los autoriza a acordar y establecer las condiciones para el aprovechamiento de sus recursos naturales, la organización social y económica y para admitir nuevos miembros en la organización.

Esta ley señala que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable (excepto en el caso de las sociedades mercantiles) y puede aprovecharse de forma colectiva. La LA remite al reglamento interno de cada ejido o al estatuto comunitario en el caso de las comunidades, para la regulación del uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados (Ley Agraria, 1992, Art. 74). Conforme a esta ley, los ejidatarios y comuneros

en lo individual son legales poseedores de las tierras parceladas que habitan, y a ellos les corresponde “el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan” (Ley Agraria, 1992, Art.14). Establece además los procedimientos por los cuales pueden otorgar el uso de sus tierras, o bien, transmitir sus derechos parcelarios (en el caso de los ejidos) entre los miembros del núcleo de su población, y prevé el procedimiento para que la asamblea ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela a fin de constituir propiedad privada individual (Ley Agraria, 1992, Art.81 al 86).

Por otro lado, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) tiene por objetivo “promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4° del artículo 4°; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución” (LDRS, 2001, Art.1). Esta Ley considera de interés público el desarrollo rural sustentable, lo que implica la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, así como las medidas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población rural. Además, establece el Sistema Nacional de Financiamiento Rural (LDRS, 2001, Art.116 al 123), en el que se aclara que: “En la medida en que el Estado desarrolle y consolide el Sistema Nacional de Financiamiento Rural, limitará a lo indispensable su participación en la prestación de servicios financieros directos al público...” (LDRS, 2001, Art.118). Dicho sistema incluye información sobre montos y mecanismos de financiamiento que el Gobierno Federal debe promover en la prestación de servicios de crédito: fondos de avío y refaccionarios para la actividades agropecuarias; inversión gubernamental en infraestructura de acopio y almacenamiento; apoyo a la exportación de la producción nacional; fondos para la inversión en infraestructura hidroagrícola y tecnificación de los sistemas de riego; fondos para la consolidación de la propiedad rural y la reconversión productiva; inversión para el cumplimiento de regulaciones ambientales y las relativas a la inocuidad de los productos; apoyos para innovaciones de procesos productivos en el medio rural, tales como cultivos, riegos, cosechas, transformación industrial y sus fases de comercialización; y recursos para acciones colaterales que garanticen la recuperación de las inversiones.

Tabla 1. Legislación que aplica a REDD+

Legislación aplicable	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General de Vida Silvestre
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal	Ley General de Turismo
Ley Agraria	Ley de Aguas Nacionales
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Ley de Ingresos
Ley General de Asentamientos Humanos.	Ley de Planeación
Ley General de Cambio Climático,	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Ley Orgánica de la Administración Pública

III. Criterios legales para los esquemas de distribución de beneficios REDD+

Cualquier mecanismo que se diseñe, desarrolle o implemente para distribuir los beneficios generados por REDD+ de forma equitativa debe cumplir con una serie de criterios y principios que resultan obligatorios conforme al marco legal mexicano. Es decir, son obligaciones que se encuentran establecidas en diversas leyes aplicables al tema de distribución de beneficios REDD+, dentro de las cuales podemos destacar:

Principio de legalidad

El Principio de legalidad encuentra su fundamento legal en los artículos 14 y 16 de la CPEUM. El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Mexicana establece: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho” (CPEUM, 1917, Art.14, segundo párrafo); y el primer párrafo del artículo 16 de la misma Constitución dispone: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento” (CPEUM, 1917, Art.16, primer párrafo). Esto se traduce en que cualquier acto de autoridad del gobierno mexicano (en cualquiera de sus tres órdenes) debe contar con un fundamento legal y motivación adecuada. Es decir, el desempeño de las autoridades debe señalar siempre cuáles son las disposiciones legales que sustentan su decisión y explicar cómo se aplica al caso concreto.

El Principio de legalidad brinda certeza jurídica a los involucrados en el tema REDD+, sobre lo que puede y debe realizar el Gobierno como obligación y, *a contrario sensu*, qué no puede hacer por carecer de atribuciones establecidas en la ley. En este orden de ideas, la legislación aplicable juega un papel crucial en la creación e implementación de mecanismos para distribuir los beneficios que se generen por el mecanismo REDD+. Por ejemplo, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), (1988, Art.15) establece

que la política ambiental y demás instrumentos previstos en la ley están obligados a observar principios como:

- ◆ Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes tomarán las medidas para garantizar ese derecho.
- ◆ Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente ley y otros ordenamientos aplicables.
- ◆ La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) contempla dentro de sus objetivos generales el siguiente: “Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales” (LGDFS, 2003, Art.2°, fr.I) y dentro de sus objetivos específicos: “Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales; promover instrumentos económicos para fomentar el desarrollo forestal; impulsar el desarrollo de la empresa social forestal y comunal en los pueblos y comunidades indígenas” (LGDFS, 2003, Art.2°, fr.I, XXIII, XXX y XXXI).

Por su parte, la Ley Agraria señala: “El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional” (Ley Agraria, 1992, Art.4).

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que el Gobierno, coordinando sus tres órdenes, debe impulsar políticas, acciones y programas prioritarios para el desarrollo del país. Dentro de sus objetivos se encuentra el de “promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquéllas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables” (LDRS, 2001, Art. 5°, fr.I).

En este orden de ideas, con base en el Principio de legalidad, y a la luz de los preceptos comentados, en México los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– tienen la obligación de elaborar políticas e instrumentos económicos que incentiven el manejo forestal sustentable que contribuyan al desarrollo socioeconómico y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios y comuneros. De igual forma, los mecanismos para la distribución de beneficios REDD+ deben observar este Principio.

Derechos humanos

La propia CPEUM, desde su artículo 1°, establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...” (CPEUM, 1917, Art.1, primer párrafo). Además, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas. De hecho, el tercer párrafo del artículo señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (CPEUM, 1917, Art.1, tercer párrafo).

Lo anterior implica no sólo la obligación de la autoridad de respetar y cumplir con los derechos humanos en su actuar cotidiano, sino que la elaboración de políticas públicas (programación) y del presupuesto público deben, en todo momento, incluir a los derechos humanos como eje transversal de las mismas.

Dentro de los derechos humanos que más relación tienen con el mecanismo REDD+, sobresalen (CIEL, 2014):

- ◆ El derecho a la autodeterminación y a la cultura de los pueblos indígenas.
- ◆ El derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales.
- ◆ Los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia.
- ◆ El derecho a la consulta previa en caso de pueblos indígenas.
- ◆ El derecho a la igualdad y equidad de género.

Salvaguardas REDD+

México, al ser parte de la CMNUCC, debe observar las decisiones establecidas para poder participar en REDD+. Por lo tanto, debe cumplir los Acuerdos de Cancún y otras decisiones de la Convención relevantes al tema de salvaguardas socio-ambientales. Las salvaguardas REDD+ se entienden como “principios, condiciones o criterios sociales y ambientales que guían el diseño e implementación de políticas, programas y otras acciones. Las salvaguardas tienen como objetivo prevenir y mitigar cualquier impacto negativo directo e indirecto en los ecosistemas y en la población, en particular de las comunidades y pueblos indígenas que habitan en ellos, incluyendo sus derechos frente a los escenarios de riesgo o daños derivados de las acciones para reducir las emisiones por deforestación y degradación” (CONAFOR, 2014, pág.92).

“Las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC tienen como objetivo no sólo mitigar el riesgo de los impactos sociales y ambientales negativos de las medidas REDD+, sino también el de promover activamente los beneficios que van más allá de la reducción de emisiones de carbono, tales como aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra, el empoderamiento de las partes interesadas por asegurar su participación plena y efectiva y la mejora de la biodiversidad y de la gobernanza forestal” (Rey et al., 2013, pág.13). De las siete salvaguardas REDD+ establecidas en la COP16, sobresalen las siguientes tres para efectos del presente estudio:

- a) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- b) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales;
- c) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales;

México ha dado reconocimiento expreso a las salvaguardas REDD+, y en la ENAREDD+ contempla el desarrollo de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) y un SIS para dar seguimiento, reportar y garantizar el cumplimiento de salvaguardas REDD+ establecidas en la COP16, considerando las provisiones de la decisión 12/CP.17, así como los artículos 1 y 2 de la Constitución Mexicana y el artículo 134 Bis de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

En México se prevé realizar un SIS a partir de los sistemas existentes a nivel nacional que permita presentar la información de manera integrada y dar seguimiento al cumplimiento de las salvaguardas. Sin embargo, se ha reconocido que contar con este sistema de información no necesariamente garantiza el cumplimiento de las salvaguardas. Por ello es necesario contar con un sistema o estructura de soporte, considerando el esquema de gobernanza existente en el país; particularmente los marcos legal, institucional y de cumplimiento, que combinados y vinculados se utilizarán para poner en práctica las salvaguardas. Este sistema o estructura se conoce como el SNS.

Un SNS se entiende como “el sistema que permite a un país definir cómo deben ser abordadas las salvaguardas de manera coherente, y asegurar que todas las actividades y medidas REDD+ dentro de un país estén cubiertas por las políticas de salvaguardas que les sean aplicables en todos los ámbitos, independientemente de la fuente de financiamiento o la iniciativa” (Rey et al., 2013, pág.10).

El SNS definirá la forma en que se garantizará el cumplimiento de las salvaguardas REDD+ en México y a qué actividades serán aplicadas. Además, identificará las leyes e instituciones que apoyarán su implementación, y los aspectos de cumplimiento del sistema que permitan la resolución de conflictos, atención a quejas y reportar y retroalimentar esta información.

La CONAFOR prevé que en la construcción del SNS se integren tres elementos principales (2014c): Marco legal; Marco Institucional y Marco de cumplimiento.

El Marco legal permite regular la manera en que las salvaguardas serán implementadas en la práctica, mientras que el Marco institucional identifica las instituciones responsables de garantizar la implementación y el cumplimiento del marco legal aplicable a las salvaguardas y brindar información sobre cómo se están abordando y respetando.

Por su parte, el Marco de cumplimiento deberá garantizar la aplicación de las salvaguardas y observancia de las leyes relacionadas. Si bien este proceso se encuentra en construcción, la CONAFOR identifica tres sub-elementos (CONAFOR, 2014c, p.8):

- a. **Mecanismos/aspectos de resolución de quejas y/o disputas:** servirán para abordar conflictos o disputas de individuos o grupos cuyos derechos pueden ser afectados por la implementación de las actividades REDD+.
- b. **Sistemas de información y/o reporte:** servirán para proporcionar información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas.
- c. **Mecanismos/aspectos de incumplimiento:** servirán para abordar cualquier incumplimiento de respetar las salvaguardas durante la implementación de las actividades REDD+.

Cabe señalar que tras la reforma del año 2012, la LGDFS, adopta las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional y detalla ocho salvaguardas adicionales (LGDFS, 2003, Art. 134 Bis):

- I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas;
- II. Distribución equitativa de beneficios;
- III. Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales de los propietarios y legítimos poseedores de la tierra;
- IV. Inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género;
- V. Pluralidad y participación social;
- VI. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;
- VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna, y
- VIII. Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno.

Hay que señalar que este artículo sólo aplica para los servicios ambientales como la captura de carbono pero no para las emisiones evitadas. Esto se debe a que las emisiones evitadas no son consideradas por la CONAFOR como un servicio ambiental, y al no existir (son evitadas) no se les puede asignar un propietario, como se explica en el capítulo IV.

Uno de los retos para el SNS será contar con un sistema de monitoreo y reporte verificable y transparente en donde existan mecanismos de queja y resolución de conflictos, así como para

el control de cumplimiento. También deberá ser georeferenciado, a fin de poder identificar las zonas con mayor índice de problemas y procurar soluciones adecuadas al contexto específico.

Del alcance que se le dé al SNS dependerán las instituciones involucradas. Si se limita al tema REDD+ o al sector forestal, las instituciones públicas involucradas serían SEMARNAT (INECC, PROFEPA), CONABIO y CONAFOR, esencialmente; pero en caso de que el alcance del SNS resulte en el desarrollo rural sustentable, entonces también habría que involucrar a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a la Procuraduría Agraria (PA) y al Registro Agrario Nacional (RAN).

Un punto importante a mencionar es que, además de las salvaguardas REDD+ establecidas en los Acuerdos de Cancún, actualmente existen varios proyectos e iniciativas para el tema REDD+ con financiamiento del FCPF o el PIF administrados por el Banco Mundial y, por lo tanto, deben cumplir con las normas y salvaguardas de dicha institución financiera y no necesariamente con las salvaguardas acordadas bajo el marco de la CMNUCC en la COP16: “Unas salvaguardas del Banco Mundial más débiles, al no proporcionar una guía operacional para la implementación de las salvaguardas para REDD+, conducirían a una aplicación diluida de las salvaguardas para REDD+, a nivel nacional” (Baker et al., 2014, p.12).

Sustentabilidad

La Constitución indica de manera expresa, en su artículo 25, que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación... y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...” (CPEUM, 1917, Art.25). De esta forma, desde la Carta Magna se vincula expresamente el tema de la sustentabilidad con la justa distribución de la riqueza.

El marco legal mexicano promueve el desarrollo sustentable desde diversas leyes. La LGDFS indica que tiene por objeto “regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos... con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable” (LGDFS, 2003, Art.1°).

Por su parte, la LDRS señala expresamente que: “Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4º. del artículo 4º; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución” (LDRS, 2001, Art.1°).

También la LGCC contempla dentro de sus objetivos “Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono” (LGCC, 2012, Art.2, fracción VI).

Además, el propio marco legal, a través de la LGEEPA, define el concepto de desarrollo sustentable de esta forma: “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” (LGEEPA, 1988, Art.3º, fracción XI).

Vale mencionar también aquí que la LGDFS establece como objetivo general “Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales, así como de las cuencas y ecosistemas hidrológico-forestales, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos” (LGDFS, 1988, Art.2º, fracción I).

Eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez

Conforme al artículo 134 constitucional, los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno en México deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Esto cobra especial relevancia si consideramos que la distribución de beneficios REDD+ se lleva a cabo desde el gobierno y, principalmente, con recursos públicos.

Con relación al citado artículo constitucional, existe una tesis de la Suprema Corte de Justicia que detalla el entendimiento de este principio (Suprema Corte de Justicia, 2009):

1. **Legalidad**, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido;
2. **Honradez**, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado;
3. **Eficiencia**, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó;
4. **Eficacia**, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas;
5. **Economía**, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y,
6. **Transparencia**, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) hace notar, en su artículo 9º, que la transparencia consistirá en la disposición

de la información al público a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, salvo que sea información reservada o confidencial.

Mientras que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), encargada de reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, señala que la administración de los recursos públicos federales se debe realizar con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género (LFPRH, Art.1º). La LFPRH, en su artículo 2º, define:

Eficacia en la aplicación del gasto público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

Eficiencia en el ejercicio del gasto público: el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

Esta ley establece que el control y la evaluación del gasto público corresponderán a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones (LFPRH, Art.6).

En el documento “Elementos y recomendaciones para el diseño de un mecanismo de distribución de beneficios REDD+ para México: Síntesis para tomadores de decisiones” (MREDD+, 2014, p.2), se plantean siete principios para la distribución de beneficios REDD+:

Legalidad: La distribución de beneficios se sustenta en el marco jurídico nacional, respetando los derechos de propiedad, los derechos indígenas y las disposiciones legales relativas a la distribución de beneficios REDD+ y el uso y acceso a los recursos naturales.

Legitimidad: La distribución de beneficios debe ser acordada con la participación efectiva de quienes tienen derechos sobre los territorios forestales y participan en el mecanismo REDD+.

Efectividad: La distribución de beneficios contribuye a cumplir los objetivos de la Estrategia Nacional para REDD+ en términos sociales, ecológicos y de mitigación de forma costo-efectiva.

Eficiencia: La distribución de beneficios debe incentivar y recompensar acciones REDD+ que deriven en reducciones o remociones de emisiones adicionales y hacerlo bajo el menor costo de transacción posible.

Equidad: Los beneficios monetarios son distribuidos de forma justa entre todos los actores que participan en la ejecución de las acciones REDD+ a escala local, sin importar las diferencias culturales, sociales y de género.

Adicionalidad: Los beneficios son otorgados a acciones que comprueben reducciones de emisiones o aumento en las remociones en el sector forestal que no hubieran ocurrido en ausencia del mecanismo REDD+.

Transparencia: El mecanismo distribuye los beneficios de forma clara, realiza un monitoreo y evaluación constante del manejo de los recursos y garantiza el acceso a la información y la rendición de cuentas en todos los niveles de anidación.

Por otro lado, en el documento “Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza” (Balderas y Skutsch, 2014) se desarrollan seis criterios para la evaluación de los esquemas de distribución de los beneficios:

Efectividad ambiental. La efectividad ambiental de un esquema de distribución de beneficios se logrará cuando resulte efectivo en términos de alto desempeño en carbono, es decir, de reducción de emisiones provenientes de la D&D y el aumento de la captura de carbono.

Eficiencia económica. Se refiere al costo por tonelada de carbono ahorrado. Un sistema efectivo reduciría los costos de transacción y pagaría a quienes realmente están en riesgo de deforestar una mayor parte del financiamiento de carbono; esto implica objetivos bien establecidos.

Legitimidad política. La legitimidad política significa que el esquema de distribución de beneficios se percibe como justo. Un gran peligro en REDD+ es que aquellos que tienen un historial de deforestación podrían recibir grandes beneficios. Esto será visto como injusto (no legítimo).

Equidad e igualdad de género. La equidad de género implica igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres, hombres, niñas y niños. La equidad no significa que las mujeres y los hombres se convertirán en lo mismo, sino que tanto los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres como de los hombres, no dependerán de si han nacido hombres o mujeres (UN-REDD+, 2013).

Potencial a favor de la reducción de la pobreza. Los pobres son normalmente los que se han quedado sin tierra y no tienen derechos sobre los bosques de propiedad común, aunque a menudo pueden recibir beneficios del bosque, por ejemplo, se les permite recolectar leña. Lo que no está totalmente claro, es si las comunidades que son pobres en su totalidad, tienen una mayor tendencia a deforestar que aquellas que tienen ingresos promedio, y por lo tanto, si sería posible dirigir las actividades REDD+ de una forma progresiva hacia esas comunidades.

Viabilidad técnica y costos de transacción. Los costos de transacción de algunos sistemas podrían ser prohibitivos. Por ejemplo, los esquemas de distribución de beneficios que requieren más administración tendrán mayores gastos generales (p.e. en términos de medición del carbono, verificación de datos, provisiones para hacer frente a las quejas, entre otros) y serán más caros de ejecutar que los que necesitan menos servicios. Estos costos limitarán la competitividad de las actividades REDD+ emprendidas y significarán menos beneficios para ser distribuidos entre los participantes.

Los principios referidos son enteramente compatibles y complementarios con los cinco criterios legales analizados en el presente capítulo, como se muestra a continuación.

Tabla 2. Principios y criterios legales para la distribución de beneficios y evaluación de su distribución

Principio para la distribución de beneficios	Criterios legales para los esquemas de distribución de beneficios REDD+	Criterios para la evaluación de los sistemas de distribución de los beneficios
Legalidad	Legalidad; derechos humanos y salvaguardas Eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez	Legitimidad política
Legitimidad		Equidad e igualdad de género
Efectividad		Potencial a favor de la reducción de la pobreza
Eficacia		Eficiencia económica
Equidad		Viabilidad técnica y costos de transacción
Transparencia	Sustentabilidad	Efectividad ambiental
Adicionalidad		

IV. Derechos sobre el carbono

El derecho de propiedad sobre el carbono, y su estrecha relación con la propiedad sobre los recursos forestales y la tierra en donde se ubican, es un tema medular para REDD+. Es de suma relevancia para poder determinar quiénes son las personas que tienen derecho a recibir los beneficios generados por REDD+ de forma equitativa y cuál es el fundamento legal para ello. “Dado que el desempeño de carbono se cuantifica dentro de áreas forestales en relación con una línea base, se puede argumentar que los propietarios de los beneficios asociados deberán ser los individuos, grupos u organizaciones que tengan derecho sobre esas tierras. Pero podrían no ser los únicos participantes quienes deberían recibir compensación como parte de REDD+” (Balderas Torres y Skutsch, 2014, p.21-22).

El derecho de propiedad encuentra sus orígenes en el derecho romano como el derecho real por excelencia. Los derechos reales generan la facultad legal de disponer de un bien, cosa u objeto: El derecho real, considerado en sí mismo, es un derecho absoluto en el que no hay ninguna clase de relación entre dos personas, y sí sólo entre un persona y una cosa (Magallón Ibarra, 1990). Estos derechos reales son “un poder jurídico que se ejerce de forma directa e inmediata sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder jurídico oponible ante terceros” (Rojino Villegas, 1976, p.89).

En México existen diversos tipos de propiedad reconocidos por las leyes éstas se detallan en la Tabla 3.

Tabla 3. Tipos de propiedad reconocidos legalmente en México

Propiedad privada	Propiedad pública	Propiedad social
“Es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de un derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p.2608, 2609).	“Derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El estado goza, al igual que los particulares, de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p.2610, 2611).	“Es una modalidad, reconocida por la Constitución, de la propiedad ejidal y comunal. Dicho texto fundamental en su artículo 27, estableció los principios reguladores de esta materia, conocida más comúnmente bajo el rubro de reforma agraria” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p.2611, 2612).

En sus orígenes el derecho de propiedad era considerado un derecho real incondicional; sin embargo, con el paso del tiempo y la evolución de los marcos jurídicos, de los derechos individuales y colectivos, hoy este derecho puede ser limitado mediante modalidades establecidas por el Estado a favor del interés público. Aunque la propiedad sea un derecho absoluto por su naturaleza, su ejercicio está –sin embargo– sometido a diversas restricciones establecidas en el interés público (Magallón Ibarra, 1990). Esto ocurre especialmente en los asuntos ambientales, con fundamento en el derecho humano a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Considerando que en México la propiedad originaria de la tierra y sus recursos son de la Nación, es posible establecer determinadas restricciones a la propiedad como modalidades o inclusive la expropiación, siempre y cuando sea con base en el interés público. En este sentido, la Constitución Mexicana señala:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Un claro ejemplo de cómo se materializan estas limitaciones es el establecimiento de ANP, que pueden establecerse sobre cualquier régimen de propiedad y, sin que este derecho se pierda, sobre las cuales existen una serie de obligaciones y restricciones (definidas en su decreto de creación y en las reglas administrativas de cada ANP) como impedimentos a desarrollar actividades que impacten los recursos naturales o el aprovechamiento forestal extractivo en las zonas núcleo.

Al respecto, la Ley Agraria señala que el ejercicio de los derechos de propiedad en ejidos y comunidades (propiedad social), relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, debe observar la legislación ambiental, es decir: “El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el

equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables” (Ley Agraria, 1992, Art. 2°).

En este orden de ideas, la LGEEPA establece: “Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan” (LGEEPA, 1988, Art. 44). El mismo ordenamiento legal también indica: “Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad” (LGEEPA, 1988, Art. 63).

Así se concluye que el régimen de áreas naturales protegidas no implica una expropiación, ni pérdida de derechos agrarios para propietarios o poseedores; sin embargo, se establecen restricciones mediante diversas modalidades, al ejercicio de la propiedad, posesión y manejo de recursos naturales.

El derecho de propiedad es una de las instituciones jurídicas de mayor relevancia y evolución a lo largo del tiempo, desde el derecho romano hasta nuestros días. Tradicionalmente se ha caracterizado a la propiedad como *el jus utendi, fruendi et abutendi*; es decir el derecho de usar, disfrutar y aprovechar las cosas (Magallón Ibarra, 1990). Es decir que la propiedad contiene otros derechos reales (sub-derechos), que en materia de REDD+ implican la facultad de acceder a los recursos forestales,³ su manejo, su enajenación o exclusión. Dentro del círculo de la propiedad puede concebirse una multitud de especies de dominio más restringidos y circunscritos por el derecho positivo formando otros *jura in rem* (Magallón Ibarra, 1990).

En visiones más modernas sobre la propiedad, en asuntos que se vinculan con el carbono forestal, también se entiende al derecho de propiedad como un conjunto de sub-derechos. El concepto contemporáneo de la propiedad en temas relacionados al carbono forestal se asemeja a una constelación de derechos donde los titulares están interconectados al objeto de donde se deriva el bien en cuestión, en este caso, los recursos forestales.

Dentro de los “sub-derechos” que implica la propiedad se encuentran: la disposición, la posesión, la transferencia, el uso y el usufructo.

El derecho a disponer de una cosa implica la facultad para hacer con ella lo que el propietario desee sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Es decir, el dueño puede extinguir,

3 La LGDFS, en su artículo 7°, fracción XXVII, define a los recursos forestales como: la vegetación de los ecosistemas forestales, sus servicios, productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales y preferentemente forestales.

regalar, abandonar o cualquier otra cosa con el bien mientras esto no sea una conducta ilegal. Al respecto, el Código Civil señala que: “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes” (Código Civil Federal, Art.830).

Con base en dicha disposición, el derecho de propiedad implica también la facultad de transmitir y enajenar la cosa objeto. Dicha transmisión puede realizarse mediante compra-venta, permuta o donación. Por su parte, el derecho de posesión sólo permite la transferencia de determinados derechos, como los de posesión, uso y usufructo, mas no faculta a transmitir la propiedad del bien, objeto o cosa.

La posesión es un “sub-derecho” íntimamente vinculado con el derecho de propiedad; de hecho, en la Antigüedad la posesión y la propiedad se confundían entre sí. Conforme las instituciones jurídicas han evolucionado a partir del derecho romano, hoy el derecho civil regula ambos derechos de forma separada.

Es importante destacar que en México el marco legal reconoce diversos tipos de posesión sobre la tierra y los recursos naturales sobre ella, lo que se encuentran en estrecha relación con el tema REDD+ y la equitativa distribución de sus beneficios. La Constitución, la Ley Agraria, la LGEEPA y la LGDFS reconocen expresamente la posesión de los ejidatarios y los comuneros (la Ley Agraria admite, además, algunos derechos a los avecindados); mientras que el Código Civil reconoce también la posesión (de cualquier persona) *de facto*; dicha posesión, de hecho, puede ser de buena o de mala fe, además de la posesión simple y llana sin derechos.

Al hablar de poseedores legítimos de la tierra y los recursos naturales (y forestales en ella), la Ley Agraria, la LGEEPA y la LGDFS se refieren a ejidatarios y comuneros en lo individual, toda vez que el marco legal reconoce a pueblos indígenas (CPEUM, 1917, Art.2), ejidos y comunidades (CPEUM, 1917, Art.27) como propietarios legales de la tierra y, de forma expresa, a sus miembros (ejidatarios y comuneros) como poseedores (Ley Agraria, 1992, Arts.12 al 20). En este sentido, la Constitución en su artículo 27 establece:

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros

podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.

Por otro lado, conforme al Código Civil, la posesión *de facto* es el hecho de tener en su poder una cosa corporal, reteniéndola materialmente con la voluntad de poseerla y disponer de ella como lo haría un propietario. El mismo Código señala que “Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho....” (Código Civil Federal, 1928, Art.790). Es decir, la posesión de hecho implica que existe un bien-objeto que es del dominio material de una persona, aunque no necesariamente sea su propietario.

Cuando la posesión continuada por un determinado tiempo (a partir de diez años de mala fe y cinco años de buena fe), da origen a lo que se conoce como proceso de prescripción positiva o usucapión, mismo que puede culminar transformándose en propiedad.

El Código Civil también señala: “Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho” (Código Civil Federal, 1928, Art.806). Esto implica que, para poder ser considerado poseedor de buena fe, forzosamente se requiere un título legal suficiente que certifique el derecho de poseer el bien-objeto, que en el caso que nos ocupa puede ser, por ejemplo, un terreno forestal. Existen diversos títulos legales en la legislación mexicana como título de propiedad (Código Civil Federal, 1928, Arts.1157 y 3047); certificado de derechos agrarios; certificado parcelario; certificado de derechos comunes; sentencia de tribunal agrario (Ley Agraria, 1992, Art.16); certificado notarial; certificado municipal, pero en la práctica, en muchas ocasiones sólo se reconocen los certificados agrarios.

También hay que resaltar que el mismo Código Civil establece:

El poseedor de buena fe que haya adquirido la posesión por título traslativo de dominio tiene los derechos siguientes:

I. El de hacer suyos los frutos percibidos, mientras su buena fe no es interrumpida (Código Civil Federal, 1928, Art.810);

Ahora bien, la LA señala de manera expresa que las tierras con bosques y selvas generan el derecho de posesión:

Artículo 48. Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela (Ley Agraria, 1992, Art.48).

Con relación a la posesión simple y llana, basta decir que es aquella situación que se da como un hecho en la práctica pero que no genera ni cuenta con derechos reconocidos por

la legislación mexicana. Es la simple acción de detentar una cosa u objeto cuyo dueño es otra persona y por lo tanto no crea consecuencias legales.

Resulta pertinente señalar que, en la práctica, es común que el derecho de propiedad y el derecho de posesión se confundan y que los diversos tipos de posesión se traslapen o den lugar a equívocos entre sí.

Dentro de la constelación de derechos que implica la propiedad también se encuentra el derecho de uso, derecho real es el que otorga al usuario la facultad de percibir de los frutos de una cosa ajena, los que basten a cubrir sus necesidades y las de su familia, aunque esta aumente. Es al igual que el usufructo, un derecho real, temporal, por su naturaleza vitalicia que se ejerce sobre cosas ajenas. Sin embargo, se diferencia de éste porque es un derecho restringido a ciertos frutos de la cosa ajena y porque es de carácter personalísimo, se concede tomando en cuenta la calidad de la persona por ende es intransmisible. En un sentido general 'uso' se utiliza como sinónimo de costumbre o de práctica jurídica (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993).

Al respecto, el Código Civil indica que el uso da derecho a recibir los frutos de una cosa objeto que no es de su propiedad en cantidades suficientes para cubrir las necesidades del usuario y su familia (aunque esta aumente) (Código Civil Federal, 1928, Art.1049-1056). Quien detenta la propiedad puede transferir el derecho de uso; en el caso de la propiedad privada mediante contrato de arrendamiento, servidumbre o comodato; en el caso de la propiedad social, el ejido asigna parcelas a sus ejidatarios, además de los contratos de arrendamiento, servidumbre o comodato que pueda firmar con terceras personas.

Con relación al uso de la tierra, la Ley Agraria indica que el reglamento interno de cada ejido (o estatuto comunitario, en su caso), entre otras cosas, debe establecer las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común (Ley Agraria, 1992, Art.10). La misma Ley otorga la atribución a la asamblea ejidal, como máximo órgano de toma de decisiones en el ejido, para la adopción de manejo colectivo, definiciones de mecanismos para garantizar distribución equitativa de ganancias generadas por tierra a propietarios (Ley Agraria, 1992, Art.11). El artículo 74 de la misma ley indica que: "El reglamento interno regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados respecto de dichas tierras" (Ley Agraria, 1992, Art.74).

Un punto importante a resaltar de la LA con relación a REDD+ es la prohibición expresa que establece para parcelar tierras con bosques y selvas.

Artículo 59. Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales.

Otro de los "sub-derechos" que componen la propiedad es el derecho de usufructo, mismo que es semejante, aunque distinto, al derecho de uso. En su artículo 980, el Código Civil

Federal señala que “el usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos”. Cuando se transfiera a otra persona en forma temporal el derecho de uso y disfrute de la cosa, bajo la forma de un derecho real o *jus in re*, toma el nombre de usufructo (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993). De esta manera, el usufructuario adquiere la posibilidad de recibir y hacer suyo todos los beneficios que produzca el bien, siempre y cuando mantenga su substancia. De esta manera, la persona que ejerce el derecho de usufructo puede ser distinta a quien es titular del derecho de propiedad e incluso distinta del derecho de posesión o de uso.

Por su parte la LGDFS, en concordancia con la Constitución, contempla dentro de sus objetivos “Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas.” (LGDFS, 2003, Art.2°, fr.V); además de “Regular el aprovechamiento y uso de los recursos forestales maderables y no maderables; promover y consolidar las áreas forestales permanentes, impulsando su delimitación y manejo sostenible, evitando que el cambio de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole (...) y contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales” (LGDFS, 2003, Art.3°, fr.X y XI). Para estos fines la Ley establece una serie de derechos y obligaciones para propietarios y poseedor (legítimos) relacionados con el uso de los recursos forestales.

Propiedad sobre el carbono capturado

La población rural mexicana, particularmente indígena, tienen una profunda relación con sus tierras y recursos naturales. Este vínculo tiene dimensiones culturales, socioeconómicas y espirituales que influyen en la manera en que manejan el bosque. Es importante destacar que los mecanismos de gestión de recursos de propiedad comunal muchas veces se presentan bajo los sistemas consuetudinarios de tenencia que tienen gran potencial para conservar y secuestrar carbono y, de esta manera, mitigar los impactos ambientales del cambio climático.

Desde la perspectiva jurídica, uno de los desafíos más grandes para el tema REDD+ es armonizar dos marcos jurídicos diferentes. El primero es el derecho positivo contra los usos y costumbres. Cada filosofía legal se basa en una comprensión completamente diferente de la naturaleza y ética de comportamiento humano. Una de ellas es principalmente oral, basada en la perspectiva comunitaria y adecuada al sistema de valores, creencias, derechos y obligaciones específicos de cada una de las comunidades indígenas mexicanas. El otro es un sistema jurídico escrito, desarrollado desde una perspectiva individualista, orientado a regular la producción de bienes, servicios y relaciones patrimoniales.

Para poder lograr una efectiva implementación del tema REDD+, y una equitativa distribución de los beneficios que se generen, desde una perspectiva del derecho positivo, resulta sumamente importante contar con derechos y obligaciones claramente definidos; esto es, que exista certeza jurídica a fin de que todos los actores involucrados en el manejo forestal asuman la responsabilidad que les corresponde.

En el ámbito de la gobernanza forestal todavía hay una incipiente claridad en torno a la propiedad y los derechos sobre el carbono en el marco jurídico mexicano (Baker et al., 2014). El marco legal mexicano no contiene disposiciones expresas que definan la propiedad del carbono, con lo cual surgen algunas amenazas, como un control gubernamental excesivo sobre el carbono forestal; modelos de conservación y manejo de los bosques que podrían resultar excluyentes; violaciones a los derechos indígenas; contratos irregulares; especulación sobre la tierra e incremento de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y los recursos forestales.

Sin embargo, interpretando los artículos constitucionales 27, 5° y 7°, fracciones XXV y XXXIX, y 134 Bis de la LGDFS, queda claro que los dueños de la tierra también son propietarios de los recursos forestales y, por lo tanto, del carbono, por lo que deben recibir los beneficios económicos que de ellos se deriven, en particular por el mantenimiento o mejora de los servicios ambientales como la captura de dicho gas.

Como señalamos previamente, el artículo 27, uno de los más importantes en la Constitución de México, constituye una amplia base legal que podría utilizarse para la regulación de servicios ambientales. Establece que la propiedad original de tierras y agua en el territorio nacional pertenece a la Nación, quien tiene la facultad para transmitir la señal a la gente como propiedad privada. Sin embargo, la Nación puede imponer las modalidades y limitaciones y regulaciones sobre elementos naturales que pueden ser apropiados, con el fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza y la mejora de las condiciones de vida para la población rural y urbana.

Paralelamente, el artículo 5° de la LGDFS indica que la propiedad de los recursos forestales corresponde a los ejidos, las comunidades, los pueblos y las comunidades indígenas, las personas físicas o morales, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquellos se ubiquen.

Por su parte, el artículo 7° de dicha ley, en su fracción XXV define a los recursos forestales como: “La vegetación de los ecosistemas forestales, sus servicios, productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales y preferentemente forestales”; y en su fracción XXXIX señala que los servicios ambientales forestales son: “Los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección

de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros” (LGDFS, 2003, Art.7).

Bajo este contexto, y a fin de analizar su propiedad, la naturaleza jurídica del carbono capturado en la biomasa forestal puede abordarse desde diversas perspectivas:

- ◆ Considerar al carbono en sí mismo como un recurso forestal (la biomasa que constituye el árbol), y por lo tanto es propiedad del dueño de la tierra.
- ◆ Considerar al carbono como un accesorio que se captura mediante el proceso natural de fotosíntesis, en cuyo caso sigue el principio del derecho romano y del civil “el accesorio sigue la suerte de los principales” (Magallón Ibarra, 1990), de lo que se desprende que el carbono también es propiedad del dueño del recurso forestal (y de la tierra). Es decir que está implícito el criterio de los frutos naturales que como consecuencia le otorgan al propietario la titularidad de sus productos; advirtiéndose que en los productos de la tierra no se presenta duda alguna.

En otras palabras, conforme a la LGDFS, la captura de carbono es regulada como un servicio ambiental. Este carbono forma parte de los recursos forestales, cuya propiedad está reconocida a favor de los ejidos, las comunidades y los pueblos indígenas, personas físicas o morales y a los propios órdenes de gobierno. La LGDFS indica que sólo aquellos que tienen la propiedad, la tenencia legal de la tierra o el consentimiento por escrito de la comunidad o ejido, tienen posibilidad de obtener la autorización de uso forestal (LGDFS, 2003, Art. 63). “En el caso de que éste decida contratar a un prestador de servicios técnicos forestales, dicho prestador será responsable solidario con el titular” (LGDFS, 2003, Art. 64).

A la luz de los artículos expuestos se concluye que los pequeños propietarios, ejidos, comunidades y pueblos indígenas que sean dueños de la tierra también son dueños del servicio ambiental y del carbono resultante de la captura de CO₂. Siguiendo esta lógica, si como consecuencia de cualquier REDD+ o ejecución del proyecto de servicios ambientales existe un crédito o bono de carbono, las personas referidas deben ser los propietarios del mismo.

Vale destacar que actualmente no hay ninguna autoridad responsable de regular los créditos o bonos de carbono, por lo que resultaría conveniente que el marco legal establezca claramente los requisitos mínimos para un mercado de carbono, tales como: certificados de número, de serie de secuestro, un registro obligatorio ante una autoridad base, los datos nacionales con facultades para regular este tema, entre otros.

Si bien existen algunos aspectos pendientes para la creación de un mercado regulado de créditos o bonos de carbono, hoy en día nada les impide a los propietarios de participar en los mercados voluntarios para la captura de carbono, como se detalla en el capítulo VI.

¿Propiedad sobre las emisiones evitadas?

Como señalamos en el capítulo VII, en México la ENAREDD+ plantea dos líneas de acción estratégicas: captura de carbono y emisiones evitadas. La ENAREDD+ señala que “reconociendo que el CO₂ es absorbido por la vegetación y el carbono se incorpora a la biomasa, la propiedad sobre ese carbono, así como los frutos que genere, corresponde a los dueños de los terrenos forestales. En este sentido, el desarrollo de cualquier mecanismo de mercado sobre carbono almacenado y sobre adiciones a este acervo que cumpla con los requerimientos que establezca el mismo mercado será retribuido al propietario del bosque” (CONAFOR, 2014b, p.35).

Si bien la propiedad del carbono forestal está relativamente clara, el tema de la propiedad de las emisiones evitadas es un asunto técnico y conceptualmente más complejo, entre otras razones porque el “marco legal vigente no es explícito en cuanto a la determinación de la emisión evitada como un servicio ambiental” (CONAFOR, 2014b, p.35).

También debemos considerar que asignar el derecho de propiedad sobre las emisiones evitadas afronta algunos retos importantes desde una perspectiva técnica, dado que “las emisiones evitadas, son estimadas a partir de los cambios en emisiones de CO₂ como resultado de la deforestación y degradación de bosques con relación a un nivel de emisiones de referencia, y resulta inviable técnicamente determinar la contribución específica de cada predio y de otros actores a la reducción de emisiones” (CONAFOR, 2014b, p.35).

Estudios sobre la distribución de beneficios REDD+ señalan que el carbono de las emisiones evitadas “no puede ser fácilmente asignado a los propietarios del bosque, pues es difícil identificar quién en específico ha realizado las actividades que han dado lugar a la reducción de la deforestación y la degradación” (Balderas Torres y Skutsch, 2014, p.7).

Conceptualmente, y desde una perspectiva jurídica, resulta imposible asignar la propiedad o cualquier otro derecho real sobre algo que materialmente no existe. Es decir, una emisión de CO₂ que ha sido evitada, en realidad no existe, lo cual imposibilita determinar quién es su propietario. Magallón Ibarra (1990) explica que el derecho real no puede existir sino con motivo de una cosa determinada. No se concebiría ni derecho de propiedad ni usufructo ni derecho real de ninguna especie sobre una cosa que no estuviere individualmente designada. En el mismo sentido, el Código Civil señala que sólo “pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación” (Código Civil Federal, 1928, Art.794).

El referirse a la propiedad sobre las emisiones evitadas enfrenta a un caso de inexistencia legal. Esto implica que: al faltar el objeto indirecto del acto jurídico; a que la cosa o el hecho resulten físicamente imposibles; a que la cosa no exista ni pueda existir en la naturaleza; o bien, a que el hecho no pueda realizarse debido a que una ley natural presente un obstáculo insuperable (Rojina Villegas, 1984).

Legalmente resulta imposible asignar la propiedad sobre las emisiones evitadas; sin embargo, con fundamento en el artículo 134 Bis de la LGDFS, la autoridad tiene la obligación de distribuir los beneficios generados por el carbono vía REDD+ de forma equitativa. De hecho, el borrador para consulta de la ENAREDD+ señala que el derecho a recibir beneficios provenientes de pago por resultados de las emisiones evitadas corresponde a las personas propietarias y habitantes de las regiones que realicen los esfuerzos para detener la deforestación y degradación de los terrenos forestales bajo los mecanismos que se establezcan para ese fin, respetando en todo momento su derecho a la participación plena y efectiva en el diseño de mecanismos de distribución de beneficios y a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (CONAFOR, 2014b).

Aunque pudiera parecer, en apariencia, un tema estrictamente de semántica y redacción, en este caso resulta ser un asunto de fondo dado que, en caso de que la LGDFS incluyera dentro de su definición de servicios ambientales la retención del carbono presente en los bosques, podríamos hablar de objetos jurídicos materiales y, por lo tanto, sería posible asignarles derechos reales, como la propiedad.

¿Quién puede detentar la propiedad del carbono y quién puede recibir sus beneficios?

Para poder responder la pregunta ¿quién puede detentar la propiedad del carbono y sus “sub-derechos”? y quizá, más importante aún, ¿quién puede recibir los beneficios que se derivan del carbono y serán generados por REDD+?, es necesario analizar los diferentes tipos de calidad legal que una persona tiene con relación al carbono (y los recursos forestales), lo que le permite, o no, ejercer los “sub-derechos” que se dependen de la propiedad.

REDD+ debe entenderse como una compensación a actores que tienen un derecho de dominio sobre la tierra y los recursos naturales, pero no necesariamente la propiedad, a cambio de no hacer uso o explotación (no sustentable) del bosque.

El tema puede resultar muy complejo, dado que el dueño de la tierra y del bosque puede ceder o no determinados derechos, por ejemplo, a recibir beneficios generados por el manejo forestal. Es decir, el ejercicio del derecho de propiedad y sus sub-derechos y la capacidad para recibir beneficios REDD+ depende de si se trata de un propietario de la tierra y los recursos forestales sobre ella o de un poseedor de la tierra y de sus recursos forestales.

El propietario de la captura de carbono potencial sería diferente del dueño del sumidero de carbono, quien, a su vez, podría ser un dueño distinto al del carbono secuestrado. Si el dueño del sumidero de carbono es diferente del dueño de la captura de carbono potencial, será importante para la ley o por el contrato del proyecto individual, establecer los derechos y responsabilidades del tercero al que será vendida la tierra (Takacs, 2009).

Se ha comentado previamente que la LA, la LGEEPA y la LGDFS reconocen y establecen derechos para los ejidatarios y los comuneros en su calidad de legítimos o legales poseedores de la tierra. Además, hay que considerar que la LA reconoce la figura legal del *avecindado*.

Artículo 13. Los *avecindados* del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente (Ley Agraria, 1992, Art.13).

Los *avecindados* gozan de los derechos que la LA les confiere: poder adquirir la calidad de ejidatario; adquirir derechos ejidales cuando no existan sucesores; recibir la asignación de derechos sobre tierras siguiendo el orden de prioridades que establece la Ley; uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, conforme al reglamento ejidal; adquirir derechos parcelarios; derecho del tanto, cuando hayan trabajado dichas parcelas por más de un año; defensa de sus derechos por parte de la Procuraduría Agraria (Ley Agraria, 1992, Art.15, 19, 57, 74, 80, 84 y 135).

También hay que considerar que, en muchas ocasiones, los usuarios de la tierra y los recursos forestales son personas que no cuentan con derechos reconocidos, pero que realizan actividades relacionadas con el manejo forestal, como la agricultura, el pastoreo, la recolección y el aprovechamiento de madera y de productos no maderables. Estos individuos también son estratégicos para una efectiva implementación de REDD+, por lo que deben ser considerados, de alguna forma, en la distribución equitativa de los beneficios.

La Tabla 4 presenta de forma esquemática los derechos relacionados con el carbono y REDD+ de las personas que pudieran participar en el proceso. Es importante tomar en cuenta que una misma persona puede detentar diversas calidades legales, es decir, puede ser propietario y usuario al mismo tiempo, o bien usuario y poseedor *de facto*, entre otras posibilidades.

En ocasiones el propietario de la tierra (el ejido o la comunidad) es distinto al poseedor legal (ejidatario o comunero) que puede ser usuario de su parcela pero que, también, puede ser una persona distinta al usuario de la tierra (común o parcelada) con derecho o contrato que cede el derecho para ello.

Tabla 4. Derechos sobre el carbono de las personas involucradas en el proceso REDD+

Derecho	Propietario de la tierra y del recurso forestal	Poseedor legal de la tierra y del recurso forestal	Poseedor de facto de la tierra y del recurso forestal	Usuario de la tierra y del recurso forestal (con contrato o parcela)	Poseedor simple y llano la tierra y del recurso forestal
Fundamento legal	Constitución LGEEPA LGDFS LA	Constitución LGEEPA LGDFS LA	Constitución Código Civil Mexicano	Constitución LGEEPA LGDFS LA Código Civil Mexicano	No tiene.
Derechos sobre el crédito/ bono de carbono capturado (usufructo)	Puede recibir el pago como fruto de un proyecto de servicios ambientales. Puede ejercer todos los "sub-derechos" o transferir alguno de ellos. El Ejido o Comunidad en su conjunto son propietarios de los créditos de carbono. generados en tierra de uso común.	Puede recibir el pago como fruto por un proyecto de servicios ambientales. Es propietario de los bonos y carbono capturado en su parcela. Tiene derecho a recibir beneficios (usufructo) de los bonos y carbono capturado en la tierra de uso común del ejido.	Al presumirse la propiedad de buena fe se tiene el derecho a recibir pagos como fruto del proyecto de servicios ambientales y, por lo tanto, la propiedad de los bonos de carbono capturado. Pero en ningún momento puede disponer o transmitir la propiedad de la tierra.	No tiene, a menos que acuerde en el contrato el uso de la tierra y el usufructo de los recursos forestales, en particular del carbono.	No tiene.
Transmisión del crédito/ bono de carbono capturado.	Puede ceder, vender, donar, eliminar, entre otros el crédito de carbono capturado. El ejido o la comunidad en su conjunto actuarán como propietarios.	Únicamente puede transferir los créditos/ bonos generados en su parcela.	Al presumirse la buena fe, tiene el derecho a transferir los créditos/bonos de carbono, pero no la propiedad de la tierra y los recursos naturales.	No tiene derecho, a menos que acuerde en el contrato el usufructo de los recursos forestales, en particular el carbono, en cuyo caso tendrá derecho únicamente sobre los bonos generados en el terreno sobre el cual le han transmitido el derecho de uso.	No tiene.
Propiedad sobre las emisiones evitadas	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Continúa

Derecho	Propietario de la tierra y del recurso forestal	Poseedor legal de la tierra y del recurso forestal	Poseedor de facto de la tierra y del recurso forestal	Usuario de la tierra y del recurso forestal (con contrato o parcela)	Poseedor simple y llano la tierra y del recurso forestal
Derecho a recibir beneficios por las emisiones evitadas(usufructo)	Sí, en caso de que el predio, ejido o comunidad este dentro de las zonas elegibles. Dependiendo de si realiza actividades REDD+ o no, vía subsidios y financiamiento de programas de inversión (véase el capítulo XX).	Dependiendo de si realiza actividades REDD+ o no, vía subsidios y financiamiento de programas de inversión (véase el capítulo XX).	Dependiendo de si realiza actividades REDD+ o no, vía subsidios y financiamiento de programas de inversión (véase el capítulo XX).	Dependiendo de si realiza actividades REDD+ o no, vía subsidios y financiamiento de programas de inversión (véase el capítulo XX).	Dependiendo de si realiza actividades REDD+ o no, vía subsidios y financiamiento de programas de inversión (véase el capítulo XX).
Uso de los recurso forestales	Puede dedicar los recursos forestales y de la tierra a proyectos de servicios ambientales, no hacerlo o ceder este "sub-derecho". El ejido o la comunidad en su conjunto determinan las zonas de parcelas individuales y los usos de la tierra común.	En su parcela puede dedicar los recursos forestales y de la tierra a proyectos de servicios ambientales, no hacerlo o ceder este "sub-derecho".	Puede dedicar los recursos forestales de la tierra a proyectos de servicios ambientales, no hacerlo o ceder este "sub-derecho".	Requiere de la autorización del propietario o poseedor legal.	No tiene.
Modalidades a la propiedad	Tiene que respetar las modalidades sobre la tierra y los recursos naturales establecidas en ley o decreto.	Tiene que respetar las modalidades sobre la tierra y los recursos naturales establecidas en ley o decreto.	Tiene que respetar las modalidades sobre la tierra y los recursos naturales establecidas en ley o decreto.	Tiene que respetar las modalidades sobre la tierra y los recursos naturales establecidas en ley o decreto.	Tiene que respetar las modalidades sobre la tierra y los recursos naturales establecidas en ley o decreto.

V. La distribución equitativa de los beneficios REDD+

El tema de la equitativa distribución de beneficios, o la justa distribución de la riqueza, es abordado por la legislación mexicana desde la propia Constitución, que en su artículo 27 señala que: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana” (CPEUM, 1917, Art.27).

En este mismo sentido, la LA, indica: “La asamblea de cada ejido (...) podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes” (Ley Agraria, 1992, Art. 56). También establece que los derechos “sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo” (Ley Agraria, 1992, Art. 56). También se debe considerar lo que indica la LGDFS:

Artículo 134 Bis. Los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos (...).

La distribución equitativa de los beneficios también debe observar y cumplir con los criterios y principios legales expuestos en el capítulo III. Debe cumplir con el Principio de legalidad, por ejemplo, por lo cual el gobierno únicamente puede diseñar mecanismos para distribuir beneficios a sectores, grupos o individuos que sean reconocidos por la legislación aplicable.

Existe el riesgo de que los poseedores *de facto*, quienes en muchas ocasiones son los directamente involucrados en el manejo forestal, sean excluidos de los procesos de toma de decisiones o bien de la distribución de los incentivos y los beneficios generados por REDD+.

En algunas comunidades y ejidos grupos como los jóvenes, ancianos y mujeres, cuentan con derechos concedidos por el uso y la costumbre, por lo que pueden ser reconocidos por acuerdos de asamblea o no; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones existe un gran número de personas cuyo papel puede ser crucial en la implementación de REDD+, dado que, en la práctica son ellos quienes poseen y manejan la tierra y los recursos forestales, pero no cuentan con derechos reconocidos por la legislación ni por la regulación interna de los ejidos y las comunidades. Tal puede ser el caso de las viudas, los herederos intestados y los avecindados.

El tema ha sido reconocido en diversos documentos que identifican dentro de los grupos con claro potencial para la implementación de REDD+ a usufructuarios legales y personas sin título de propiedad (Abardía y Lavariega, 2014). De hecho, el borrador para consulta de la ENAREDD+ define dos tipos de beneficiarios potenciales, propietarios de tierras y responsables de actividades (no necesariamente propietarios/poseedores legales) (CONAFOR, 2014b, p.5).

En este orden de ideas, para enfrentar este reto se identifican cuatro opciones que deben ser complementarias entre sí:

- a) Realizar reformas a la legislación aplicable, especialmente agraria y forestal, para definir legalmente y reconocer derechos de determinados poseedores *de facto* que no cuentan con derechos agrarios (es importante señalar que este punto es un reto especialmente complejo y que va más allá del tema REDD+);
- b) Establecer un fondo (o partida) específico para financiar actividades que llevarán a cabo personas que no sean propietarios o cuenten con derechos agrarios reconocidos (poseedores legales);
- c) Establecer programas públicos con reglas de operación (o lineamientos en el caso de programas especiales) orientados específicamente a financiar actividades que realicen personas que no sean propietarios o cuenten con derechos agrarios reconocidos (poseedores legales);
- d) Crear y reformar los reglamentos ejidales y los estatutos comunitarios para que, con base en los acuerdos de asamblea, se reconozcan los derechos a recibir beneficios por REDD+ y se determine la asignación de beneficios. Los cambios a los reglamentos o estatutos deberán ser validados por la Procuraduría Agraria.

Todas estas opciones requieren forzosamente un profundo trabajo de investigación y análisis para identificar quién tiene derecho a ser beneficiario, cuáles serán los alcances de su derecho, cómo puede acreditarlo e implementarlo. Para estos fines, la definición de actividades específicas a ser financiadas con recursos será un piedra angular para establecer los criterios y los requisitos necesarios, pues abrir la posibilidad a que cualquier persona que, *de facto*, posea tierra boscosa tenga el derecho a recibir beneficios REDD+ no tendría sentido, y posiblemente debilitaría el tejido social de las comunidades que habitan en los bosques mexicanos.

Es justo señalar que algunas organizaciones de la sociedad civil consideran que únicamente deben ser beneficiarios de REDD+ los propietarios de la tierra y los bosques (privados, ejidos y comunidades agrarias), para dejar que los núcleos agrarios decidan internamente cómo repartir los beneficios, tal y como lo han venido haciendo hasta ahora. Lo anterior con la intención de evitar trastocar el delicado equilibrio social del sector rural mexicano. Aunque este punto es de suma relevancia, hay que reconocer que la LA fue creada en una realidad muy distinta a la actual, y se debe considerar, además, que sólo entre 50 y 70% de la población cuenta con derechos reconocidos por la legislación (Balderas Torres y Skutsch, 2014).

Dentro de la literatura generada en torno a REDD+ se identifican, al menos, tres visiones aplicables relacionadas con el concepto de equidad (Di Gregorio et al., 2013):

- a) Los beneficios deben otorgarse a quienes efectivamente evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂.
- b) Los beneficios deben brindarse a quienes tienen derechos sobre los recursos (es importante señalar que existen derechos formalmente reconocidos por las leyes y, al mismo tiempo, derechos que se basan en usos, costumbres y arreglos internos de ejidos, comunidades y pueblos indígenas).
- c) Los beneficios deben canalizarse a favor de la población más pobre y vulnerable o marginada, como mujeres, jóvenes y, en algunos casos, ancianos.

En el mismo sentido, en el documento “Salvaguardas REDD+ en México” se identifican los siguientes principios (Deschamps y Zúñiga, 2014):

- ◆ Distribución equitativa de beneficios entre propietarios y titulares de derechos de acuerdo con su contribución en la reducción de emisiones.
- ◆ Contribución al desarrollo económico y la mejora del bienestar de las personas que viven en las regiones forestales, especialmente de comunidades indígenas y poblaciones marginadas.

Como se señala en diversos documentos, el mecanismo de distribución de beneficios debe garantizar que éstos lleguen de manera transparente y equitativa a los actores que están realizando los esfuerzos de REDD+ en el territorio (MREDD+, 2014).

Bajo este contexto, los esquemas y mecanismos legales que se desarrollen para la distribución de los distintos tipos de beneficios REDD+ deberán buscar el equilibrio entre las visiones de equidad mencionadas. Es decir, los beneficios deberán ser distribuidos reconociendo la diversidad de derechos (formales y consuetudinarios), bajo criterios que aseguren que las actividades financiadas eviten emisiones y darán también preferencia a la población más pobre.

Es probable que, por esta razón, el gobierno mexicano no plantea un sólo programa para REDD+, sino una estrategia nacional que prevé una gama de acciones que permiten un margen más amplio de maniobra en el diseño de políticas públicas y mecanismos de distribución de beneficios.

VI. Mecanismos para la distribución de beneficios REDD+

Para poder identificar los diversos escenarios y opciones para el establecimiento de mecanismos para la distribución de beneficios REDD+, debemos partir del concepto de beneficio⁴.

Existe una amplia gama de acciones o resultados que pueden ser considerados beneficios. En este orden de pensamiento, la preparación, diseño, construcción y eventual implementación del mecanismo REDD+ puede generar diversos tipos de beneficios, algunos de ellos directamente relacionados con el carbono y los recursos económicos, mientras que otros pueden resultar implícitos o correlacionados. Los mecanismos de distribución de beneficios en el sector forestal transfieren los beneficios monetarios o no monetarios a personas físicas u organizaciones que tienen interés o efecto en algún activo forestal (PWC, 2013).

Los beneficios que REDD+, potencialmente, puede generar van desde la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (como la regulación del agua, la producción de la madera, de productos forestales no maderables o la reducción de la erosión), el pago por resultados medido en toneladas de carbono, hasta la generación de beneficios sociales, como la mejora de la gobernanza, la calidad de vida y la certidumbre en la tenencia de la tierra (Rey et al., 2013).

4 El diccionario de la Real Academia Española define la palabra *beneficio* como sigue (<http://lema.rae.es/drae/?val=beneficios>):

(Del lat. *beneficūm*).

1. m. Bien que se hace o se recibe.
2. m. utilidad (ll provecho).
3. m. Labor y cultivo que se da a los campos, árboles, etc.
4. m. Acción de beneficiar (ll minas).
5. m. Conjunto de derechos y emolumentos que obtiene un eclesiástico de un oficio o de una fundación o capellanía.
6. m. Acción de beneficiar (ll créditos).
7. m. Ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil.
8. m. *Der.* Derecho que compete por ley o cualquier otro motivo.
9. m. *Am.* Ingenio o hacienda donde se benefician productos agrícolas.
10. m. *Ven.* Acción de matar y preparar animales para el consumo humano.

Con relación al tema de los beneficios REDD+ hay una diversidad de perspectivas. En las negociaciones internacionales se considera que el beneficio de REDD+ es la reducción de emisiones de carbono, y la mejora en la calidad de vida de las personas, protección de la biodiversidad o cualquier otro servicio ambiental se considera un co-beneficio. Sin embargo, desde la perspectiva de las comunidades que viven y dependen de los bosques, la reducción de emisiones de carbono es, de hecho, el co-beneficio de REDD+, mientras que otros beneficios potenciales, como el dinero en efectivo, mejoras en los medios de vida, infraestructura y otros resultados relacionados con el desarrollo, son considerados los principales beneficios (CIFOR, 2014).

Rey et al. (2013) clasifican la distribución de beneficios en dos categorías generales: renta forestal (la renta forestal incluye la distribución de dinero entre las partes interesadas, a partir de los ingresos o la renta obtenida de la gestión de un recurso forestal) e incentivos (no se ligan directamente a la renta forestal, sino que se trata de beneficios monetarios o no monetarios transferidos a una parte dada para posibilitar o motivar un comportamiento concreto. Los incentivos forestales pueden también ligarse a una acción o proporcionarse por pérdida de uso de la tierra).

Por otro lado, Balderas Torres y Skutsch (2014) reconocen tres tipos de beneficios REDD+ (véase Tabla 5). Cada uno de ellos tiene una naturaleza y lógica distintas (aunque complementarias), razón por la cual se deberán desarrollar mecanismos e instrumentos legales distintos que permitan su equitativa distribución, como a continuación se explica.

Tabla 5. Diferentes tipos de beneficios REDD+

Beneficios REDD+		
Fortalecimiento de capacidades	Beneficios económicos directos	Beneficios no carbono
Capacidades creadas e inversiones para facilitar la participación plena y efectiva.	Contraprestación que pueden ser un pago en efectivo o recompensa en especie.	Beneficios sociales y ambientales que van más allá del carbono (o co-beneficios).

Fuente: Balderas Torres y Skutsch (2014, p.28).

Distribución a través del fortalecimiento de capacidades

Existen beneficios relacionados con la creación de capacidades, en el sentido de que los participantes en REDD+ podrían recibir fondos, capacitaciones, asistencia técnica o fondos iniciales (fondos semilla), para permitir y alentar su participar en REDD+ (*ex-ante*) (Balderas Torres y Skutsch, 2014, p.28). Este tipo de beneficios tiene particular relevancia durante las etapas tempranas de REDD+. Por ejemplo, conforme a la información del sitio de Internet del Comité Técnico Consultivo de REDD+ (CTC-REDD+) nacional, hasta agosto de 2014 el financiamiento para actividades REDD+ en México proviene de fuentes bilaterales, multilaterales

y domésticas. Las fuentes bilaterales incluyen al Gobierno de Noruega (NOK90 millones ~ US\$15.4 millones), la Agencia de Desarrollo Francesa (MXN2 millones ~ US\$165,000), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (€40,000 ~ US\$55,000) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (US\$29 millones). Las fuentes multilaterales provienen principalmente del FCPF (US\$3.6 millones), el Fondo para Inversión en América Latina de la Unión Europea (€2 millones ~ US\$2.8 millones), así como otras inversiones relacionadas con el PNUD, IBRD, BID y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. El país está actualmente buscando otras alternativas de financiamiento que incluyen el Programa de Inversión Forestal (US\$40 millones a US\$60 millones). Cabe señalar que estos recursos son aplicados para el desarrollo de las primeras dos fases del mecanismo REDD+ en México (preparación y pilotaje), por lo que se puede considerar que son beneficios en términos de fortalecimiento de capacidades.

Por ejemplo, en el proceso de construcción del mecanismo REDD+ en México, la Península de Yucatán ha tenido un papel muy importante. De hecho, en ella se realiza la única Acción Temprana REDD+ de carácter regional. Esto, entre otros factores, ha propiciado el establecimiento de algunos instrumentos legales y de política que fomentan los beneficios REDD+ en materia de fortalecimiento de capacidades para la participación en la Península de Yucatán. Campeche, Quintana Roo y Yucatán, los tres estados de la Península de Yucatán, firmaron en 2010 un acuerdo que desencadenó la Iniciativa de Acción ante el Cambio Climático de la Península de Yucatán, compuesta por tres grandes proyectos:

1. La Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático de la Península de Yucatán, costas y agua;
2. El Programa Regional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en la Península de Yucatán;
3. La creación de un Fondo Regional para la Acción Climática de la Península de Yucatán.

De igual forma, hay que considerar un gran número de proyectos relacionados con el tema REDD+, en el país y en la Península de Yucatán, que han promovido la generación de sinergias y alianzas de trabajo a nivel nacional, regional y estatal. Además, hay que considerar el financiamiento recibido mediante donativos bilaterales de las agencias de cooperación de Noruega, Francia, España y Estados Unidos.

En los beneficios por el fortalecimiento de capacidades el financiamiento es independiente del desempeño en términos de carbono (toneladas de CO₂e evitadas/capturadas) y también de la distribución de los beneficios. El gobierno mexicano ha indicado que está dispuesto a proveer esos beneficios en los primeros años de REDD+, además de los fondos disponibles de un número de proyectos de capacitación existentes bajo REDD+ y el FIP (Balderas Torres y Skutsch, 2014).

Para este tipo de beneficios REDD+ se deben desarrollar mecanismos de distribución de forma equitativa con base en la tercera visión planteada en el capítulo V del presente estudio:

Los beneficios deben canalizarse en favor de la población más pobre. Es decir, en cualquier proceso de diseño de políticas e instrumentos de cooperación es necesario contemplar un fuerte componente de desarrollo de capacidades, no sólo para el manejo forestal sustentable sino también para ejercer el derecho y salvaguardar una participación plena y efectiva. El componente de fortalecimiento de capacidades deberá orientarse principalmente a la población más pobre, vulnerable y/o marginada en ejidos y comunidades que habita y depende de los recursos forestales (i.e. mujeres, jóvenes, indígenas, entre otros).

A nivel nacional el mecanismo para la distribución de beneficios de fortalecimiento de capacidades REDD+ debe comenzar por una política institucional nacional y coordinada con las entidades federativas (nivel sub-nacional). En este sentido, se sugieren las tres líneas estratégicas (véase Tabla 6): i) sensibilización; ii) capacitación (desarrollo de competencias relacionadas con el desarrollo de estrategias y proyectos relacionados con la adopción de prácticas con efectividad climática); y iii) seguimiento y evaluación.

Tabla 6. Líneas estratégicas para la distribución de beneficios REDD+

Sensibilización	Capacitación	Seguimiento y evaluación
Información para el público en general. Dar a conocer el tema REDD+, sus salvaguardas, el derecho a una participación plena y efectiva, así como a una distribución equitativa de los recursos. Esto con el fin de posicionar los temas y conceptos básicos, que permitan una primera fase de acercamiento en la materia.	Información con cierto nivel de profundidad para públicos estratégicos definidos (tomadores de decisiones, implementadores, ejidos y comunidades) mediante dos aproximaciones: 1. Capacitación a los capacitadores. Conformar grupos de trabajo entrenados con destrezas y habilidades para difundir la información y transmitir el conocimiento básico necesario en forma de cascada. 2. Capacitación básica. Brindar el conocimiento mínimo necesario sobre el mecanismo REDD+ y sus posibles beneficios.	Fomentar grupos de trabajo que brinden continuidad desde el diseño hasta la implementación del mecanismo de distribución de beneficios. Se deben desarrollar competencias en materia de diseño, implementación, monitoreo, seguimiento, establecimiento y uso del SIS. Se pueden crear o aprovechar grupos ya existentes (observatorios ciudadanos, Comité REDD+SES, CTC, entre otros).

Para tales fines es recomendable colaborar con actores estratégicos, entendidos como aquellos que, por la naturaleza misma de su función institucional y social, sus impactos e influencia (actuales y potenciales), desempeñan un papel importante en el desarrollo, implementación y seguimiento del tema de REDD+. También se sugiere aprovechar las plataformas de participación social y sistemas de información y evaluación ya existentes, tanto a nivel nacional como regional. Por ejemplo, en materia de participación social se pueden aprovechar las comunidades de aprendizaje, los consejos consultivos y los comités técnicos consultivos; en cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación, se pueden usar aquellos sistemas de certificación y de estándares en materia de manejo forestal para reducir curvas de aprendizaje, duplicación de esfuerzos, así como apuntalar procesos con cierta experiencia y probada efectividad, eficacia y eficiencia.

Distribución de beneficios directos (efectivo o en especie)

Esta segunda forma de beneficios REDD+ se refiere al apoyo económico directo que representa un pago de dinero o una retribución mediante recompensa en especie que puede presentarse a través de facilidades, servicios, obras, entre otras posibilidades. Resultan los beneficios más palpables y deben ser el principal objetivo para el desarrollo de la política en torno a REDD+. Hay organizaciones e instituciones gubernamentales que consideran que el mecanismo debe concentrarse en la distribución de beneficios ligados a resultados y propiciar sinergias y complementariedad con los esquemas nacionales de incentivos forestales (MREDD+, 2014).

La recompensa de los beneficios directos, en términos legales, es una contraprestación⁵ que se puede recibir una vez que se demuestre haber cumplido con la obligación contractual que da como resultado emisiones de carbono evitado/capturado por la implementación de las actividades REDD+.

Una actividad REDD+ pudiera definirse jurídicamente como una actividad que una persona propietaria o poseedora de terrenos forestales opta voluntariamente por realizar (mejor práctica) a cambio de una contraprestación en dinero o en especie que debe ser equivalente al esfuerzo realizado.

Hay que aclarar que, a nivel internacional, el pago sería en efectivo por los resultados (ton de CO₂e) que el país reporte, mientras que a nivel sub-nacional o local se debería contemplar una arquitectura financiera que genere los incentivos y las recompensas necesarios para mantener un esquema REDD+ eficiente, eficaz y efectivo. Esta arquitectura pudiera comprender esquemas mixtos de financiamiento, es decir, contemplar tanto fuentes de financiamiento internacional como fuentes internas de financiamiento. Las fuentes de financiamiento en la fase 3 serán los recursos internacionales provenientes del pago con base en resultados de carbono, pero también es posible el uso de financiamiento interno a lo largo de todas las fases de REDD+ (véase capítulo VII). Esto implica que al interior del país se puede pagar por tonelada de CO₂e evitada/capturada, o bien, financiar la efectiva realización de actividades REDD+ independientemente del número de toneladas de CO₂e evitadas/capturadas.

Para poder realizar cualquier pago por resultados, medido en tonelada de CO₂e evitada o capturada, es requisito contar con una línea base que permita realizar la medición de manera confiable. Contar con dicha línea base confiable para cada terreno individual resulta extremadamente complejo y económicamente inviable.

Sin importar el esquema que se decida emplear, será importante considerar que cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y equidad en la distribución de beneficios,

5 Prestación o servicio que debe una parte contratante como compensación por lo que ha recibido o debe recibir.

así como de transparencia y rendición de cuentas en el empleo de recursos para fomentar el esquema y la distribución de beneficios.

Como se ha mencionado, el beneficio directo o recompensa en la futura tercera fase de REDD+ (implementación final del mecanismo) puede presentarse en efectivo o en especie, es decir, mediante pagos, incentivos fiscales, subsidios, créditos, fianzas, obras de infraestructura, entre otras prestaciones.

Dentro de la literatura desarrollada sobre el tema Abardía Martínez (2014) identifica cuatro componentes que pueden generar financiamiento para los beneficios directos REDD+ (véase Figura 1):

- 1. Criterios de sustentabilidad/REDD+ incorporados en política pública relacionada con REDD+;
- 2. Instrumentos de la banca de desarrollo adaptados a modelos de negocios REDD+;
- 3. Fondos y fideicomisos especializados;
- 4. Mercado de carbono.

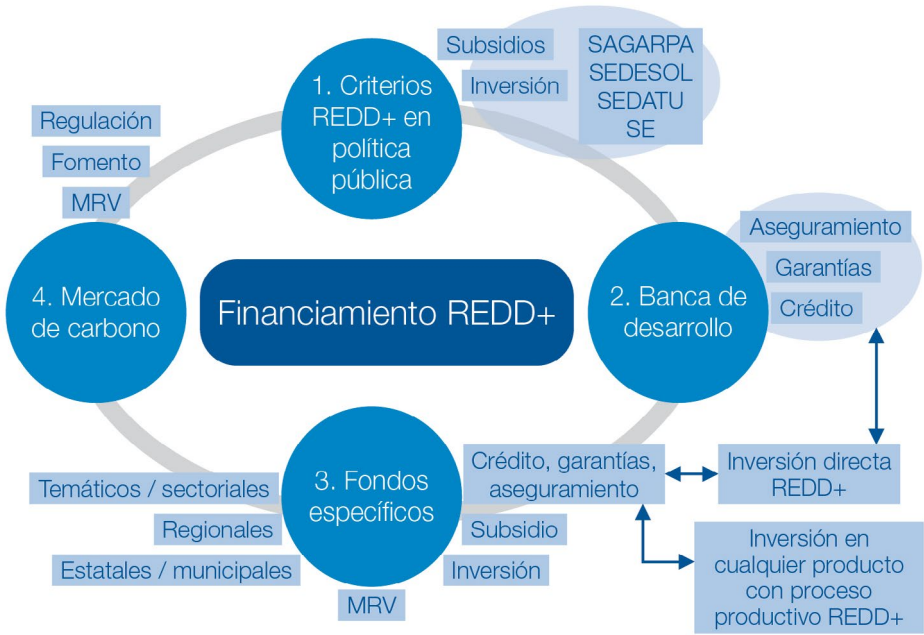


Figura 1. Componentes de financiamiento para los beneficios directos REDD+ Fuente: Abardía Martínez, 2014.

En el documento “Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza” (Balderas Torres y Skutsch, 2014) se identifican tres modelos para la distribución de beneficios directos REDD+, mismos que a continuación son examinados desde una perspectiva legal.

a. Modelo 1: Cada quien para sí mismo

El planteamiento de este modelo es distribuir los beneficios económicos directos REDD+ (recompensa económica) generados por REDD+ únicamente entre los propietarios de la tierra (y por lo tanto, de los recursos forestales) expresamente reconocidos en la legislación. La distribución se realizaría con base en la medición y el monitoreo que deberá llevarse a cabo en cada propiedad. Conforme al estudio “Evaluación de las Opciones de Mecanismos Eficaces para la Distribución de Beneficios. Reflexiones para las iniciativas REDD+”, este primer modelo se basa específicamente en insumos (PWC, 2013).

En el Modelo 1 el objeto del instrumento legal es la cantidad de toneladas de CO₂e evitada/capturada que será recompensada mediante un pago directo. Actualmente, en México no existe un mercado regulado de bonos/créditos de carbono, pero sí disposiciones tanto en la LGCC, la LGDFS y el borrador para consulta de la ENAREDD+ que promueven un mercado voluntario.

En el caso de un mercado voluntario, los instrumentos jurídicos (contratos) que se implementen no necesariamente tendrían que definir las actividades a realizar, únicamente deberían cumplir con las formalidades legales básicas de cualquier contrato:

- ◆ Comprobar propiedad de la tierra o posesión legítima;
- ◆ Contar con capacidad legal para contratar;
- ◆ Identificar la ubicación del terreno forestal;
- ◆ Señalar la cantidad de mercancía, bien o servicio (toneladas de CO₂e que serán evitada/capturada);
- ◆ El precio o recompensa económica (en efectivo o en especie) que se recibirá como contraprestación.

Una vez comprobada la reducción o la captura se cumplirá la obligación legal y se podrá recibir el beneficio económico acordado, ya sea en efectivo o en especie. El Modelo 1 sólo aplicaría a la captura o al aumento de carbono forestal.

En este orden de ideas, nada impide que se realicen contratos de compraventa directamente entre los propietarios o poseedores legítimos de terrenos forestales y el interesado en adquirir crédito/bonos de carbono que amparan un determinado número de toneladas de CO₂e capturado. En este caso, los propietarios de la tierra y, por lo tanto, de los recursos forestales sobre ella, serían los ejidos y comunidades (como persona moral) y los pequeños propietarios privados, mientras que los ejidatarios o los comuneros en los individual pueden participar en su calidad de poseedores legales dado que puedan acreditar jurídicamente la legítima posesión de la tierra forestal. De ahí la relevancia de la definición legal de legítimo poseedor, que se comentará más adelante.

A fin de establecer un contrato obligatorio, dos individuos tienen que expresar su consentimiento, es decir su intención concurrente o voluntad relativa a cierta conducta mutua. En este sentido, los requisitos para formalizar el contrato en la legislación mexicana son mínimos, conforme al artículo 1794 del Código Civil Federal (1928, Art.1794), que establece que para la existencia del contrato se requiere:

- I. Consentimiento;
- II. Objeto que pueda ser materia del contrato.

Conforme el marco legal mexicano, la CPEUM, carta fundamental del país, establece la libertad de trabajo (CPEUM, 1917, Art.5º) y de asociación (CPEUM, 1917, Art.7º) (siempre y cuando no contravengan las leyes), además de la tutela de los recursos naturales (CPEUM, 1917, Art.27), con lo cual se sientan las bases legales para desarrollar un esquema de mercado voluntario de carbono, es decir, la compraventa de bonos de carbono.

Hay que considerar que el contrato de compraventa es aquel por virtud del cual, una persona llamada vendedor se obliga a entregar una cosa (bonos de carbono) a otra llamada comprador, quien como contraprestación se obliga a pagar un precio cierto y en dinero, y que produce el efecto traslativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato (Zamora y Valencia, 1994).

En el Modelo 1 la cosa objeto que el obligado debe dar puede ser un documento que valida y certifica un determinado número de toneladas de CO₂e que han sido almacenadas en la biomasa de los árboles y que deberán permanecer por un determinado tiempo en el terreno comprometido (crédito/bono de captura de CO₂e). Por su parte, el comprador deberá dar una cantidad de dinero cierta y determinada en el contrato como contraprestación.

En cuanto a los contratos, el Código Civil Federal Mexicano (1928, Art.1825) señala que la cosa objeto del contrato debe existir en la naturaleza, ser determinada o determinable en cuanto a su especie y estar en el comercio. La cosa objeto del contrato existe en la naturaleza, presente como CO₂e en la atmósfera, y será determinado mediante la metodología acordada (y su protocolo de verificación) para medir su equivalente carbono fijado en el bosque.

Por otro lado, la LGCC (Art.91 al 95), la LGDFS (2003, Art.137 al 142) y la LGEEPA (1988, Art.21 al 22 Bis), establecen instrumentos económicos (de mercado, financieros y fiscales) que brindan fundamento legal para incentivar la protección, preservación o restauración forestal y también para promover una mayor equidad social en la distribución de los costos y beneficios.

En cuanto al mercado de carbono, la LGCC señala que se “podrá establecer un sistema voluntario de comercio de emisiones con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable” (LGCC, 2012, Art.94). Y aclara: “Los interesados en participar de manera voluntaria en el comercio de emisiones podrán llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países, o que puedan ser utilizadas en mercados de

carbono internacionales en los términos previstos por las disposiciones jurídicas que resulten aplicables” (LGCC, 2012, Art.95).

En caso de que el mercado voluntario de carbono adquiera un mayor peso y contribución importante en términos de tonelada de CO₂e evitada/capturada, será necesario trabajar en la forma de armonizar la contabilidad de dicho mercado con las mediciones y el sistema MRV a nivel nacional.

Por su parte, la LGDFS (2003, Art.133) señala, con relación al mercado de carbono, que: “En el marco de los tratados internacionales y disposiciones nacionales aplicables, la Secretaría promoverá el desarrollo de instrumentos económicos (incluyendo mecanismos de mercado) para la conservación y mejora de los bienes y servicios ambientales que retribuya beneficios de interés público, generados por el manejo forestal sustentable que realicen los propietarios y legítimos poseedores de los terrenos forestales”. La misma Ley establece que “Los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos” (LGDFS, 2003, Art.134 Bis).

Generalmente para que un proyecto resulte atractivo al comprador se requiere de un terreno grande,⁶ que en muchas ocasiones rebasa el promedio de hectáreas de la pequeña propiedad o el territorio de algunos ejidos y comunidades. Tomando esto en consideración, se podría promover un esquema que permita una triangulación; es decir, que el interesado compre un monto global de créditos/bonos por la captura de CO₂e a una institución u organización que puede funcionar como ADL y/o APDT, quien, a su vez, tendrá la responsabilidad de fungir como nodo, asesor técnico, canal de comunicación y coordinador de todos los pequeños propietarios o poseedores de terrenos forestales que abastecerán el CO₂e capturado. Para estos fines sería necesario que las ADL y/o los APDT se constituyan con un objeto social adecuado que les permita gestionar recursos, implementar proyectos forestales y de conservación, realizar actividades mercantiles, entre otros. De esta forma, podrían coordinar la correspondiente firma del contrato con el comprador y los convenios específicos con cada uno de los ejidos/comunidades o ejidatarios/comuneros en particular.

Las Agencias de Desarrollo Local son organismos de la sociedad civil sin fines de lucro que se constituyen por equipos interdisciplinarios y se encargan de atender a grupos de comunidades que no han podido tener acceso a los apoyos institucionales, para la elaboración de sus diagnósticos, el desarrollo de sus capacidades y la identificación de proyectos para su financiamiento (CONAFOR, 2014b). Es decir, son las instancias que apoyarán a las comunidades para operar los programas de inversión.

6 Por ejemplo, las Reglas de Operación del PPSA de la CONAFOR establecen 500 ha como superficie mínima por comprometer al programa bajo el rubro ‘Desarrollo de la idea del proyecto de secuestro de carbono’. Descargado el 11 de marzo de 2009.

Por su parte, los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial son organismos públicos que trabajan a escala regional o de paisaje, ayudan a la planificación regional del desarrollo, promueven acciones de manejo sustentable de los recursos naturales, cuentan con personal técnico propio y deben tener capacidad de gestión financiera. Estos agentes tienen restricciones para prestar servicios técnicos (CONAFOR, 2014b).

En el caso que la captura de CO₂ se realice en bosques y selvas comunitarias, la persona moral (ejido y/o comunidad), al ser la propietaria de dicho bosque, tendrá el derecho a distribuir los beneficios económicos conforme a su reglamentación interna (Ley Agraria, 1992, Art.10), acuerdos de asamblea, usos y costumbres.

Un esquema de contratos privados como el planteado es una forma de implementar los instrumentos económicos, en este caso de mercado, contemplados en la legislación, y de contribuir a la puesta en marcha del mercado de servicios ambientales contemplado en el artículo 133 de la LGDFS y promovido por diversos instrumentos internacionales.

Bajo el marco legal vigente, el Modelo 1 permite abordar una visión de equidad (véase el capítulo V):

- ♦ Los beneficios deben brindarse a quienes tienen derechos reconocidos expresamente por la ley.

Sin embargo, en términos de una distribución equitativa de los beneficios REDD+, este modelo afronta algunos retos importantes, como el hecho de que entre el 50 y 70% de los habitantes y poseedores de tierras en ejidos y comunidades cuenta con derechos ejidales reconocidos por la Ley Agraria (Balderas Torres y Skutsch, 2014). En este orden de ideas, para una equitativa distribución de los beneficios bajo este modelo, probablemente sea necesario realizar una profunda revisión y reforma a la legislación (agraria, ambiental y forestal) a fin de reconocerle derechos a determinadas personas con características específicas, que cuentan con la posesión de hecho de la tierra y de los recursos forestales sobre ella. Es decir, la legislación debería reconocer, de alguna forma, el papel de las viudas, de las familias sin derechos ejidales, de los avecindados y de otros actores. Llenar estos vacíos legales brindaría certidumbre en términos de derechos y obligaciones de actores que resultan estratégicos para el manejo forestal y las actividades REDD+ y el consecuente desarrollo de políticas aplicables (véase el capítulo VIII).

Cabe mencionar que durante 2014 se realizó en México un proceso de reforma integral a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en el cual algunas organizaciones de la sociedad civil miembros de la UICN, como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), se enfocaron en la distribución equitativa de beneficios con enfoque de género. Como resultado han puesto especial énfasis en los siguientes asuntos:

- ♦ Reconocimiento formal de derechos de determinadas personas de las comunidades o ejidos, con características específicas, que cuentan con la posesión de hecho de la

tierra y los recursos forestales sobre ella; es decir, aquellos que, de acuerdo con la organización interna de la comunidad, cuentan con derechos de uso y usufructo de la tierra pero no son reconocidos por la legislación formal.

- ◆ Redacción de derechos y disposiciones bajo principios de equidad, manteniendo especial cuidado en la forma de expresar los derechos y obligaciones que se establecen en la legislación a fin de que se aseguren los derechos de acuerdo con el principio de equidad e incorporación de las mujeres, jóvenes y adultos mayores en aspectos legales.
- ◆ Conformación del SNS y el SIS, a fin de que brinde información transparente y culturalmente adecuada sobre la forma de distribución de los beneficios REDD+ y que facilite una participación plena y efectiva de ejidos y comunidades.

Para conocer con mayor detalle las propuestas concretas de redacción planteadas se recomienda consultar el Anexo del presente estudio.

b. Modelo 2: Todos a bordo

En el Modelo 2 las recompensas económicas no necesariamente tendrían que limitarse a los dueños formales de la tierra, también podrían destinarse a otras personas del ejido o la comunidad que no cuentan con derechos de propiedad.

El objeto legal del acuerdo en el Modelo 2 es la efectiva realización de actividades orientadas a reducir la deforestación, la degradación forestal y/o mejorar el manejo forestal, por lo cual el beneficio económico (en efectivo o especie) podría otorgarse incluso por adelantado, antes de comprobar que las actividades se realizaron y las emisiones fueron efectivamente evitadas (por ejemplo, construyendo obras de infraestructura comunitaria con un calendario independiente al de las actividades comprometidas).

Dado que el beneficio económico no depende directamente de las toneladas de CO₂e evitadas/capturadas, el Modelo 2 tampoco requiere de una línea base de medición a nivel local ni en cada predio.

Es un modelo basado en el desempeño (PWC, 2013), puesto que las recompensas o los beneficios económicos (en efectivo o especie) que se recibirán como contraprestación por las actividades a realizar deben ser preestablecidos en el instrumento legal correspondiente y pueden ser distintos de conformidad con las actividades acordadas, el tipo de bosque, el riesgo de deforestación/degradación, y otras características o requisitos específicos que se establezcan para orientar la política.

Dado que REDD+ (y la ENAREDD+) aún está en la etapa de diseño y planeación, existen diversos escenarios posibles para la gestión de los recursos económicos que se generen. Una primera opción es que la SHCP reciba los recursos internacionales provenientes del pago por resultados, y mediante la lógica tradicional, éstos sean integrados a la hacienda

pública federal para que sean distribuidos vía subsidios a través de los programas públicos de apoyo. De esta manera diversas secretarías de Estado e instituciones públicas podrían recibir asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general (LFRH, 2006, Art.2°, fr.LIII). El principal riesgo de esta opción es que los recursos internacionales obtenidos por las reducciones efectivas de emisiones se atomicen y se pierdan en el erario público sin lograr un verdadero impacto.

La LFPRH establece las características y requisitos para la distribución de general de subsidios. También indica que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se deben señalar los programas sujetos a reglas de operación para asegurar que los recursos públicos se ejerzan con criterios de eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia (LFPRH, 2006, Art.75 y 77), aspectos comentados en el capítulo III. De forma complementaria, el decreto mediante el cual se establece el PEF señala que los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 24 (Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2014, Art.30).

Para estos fines, las dependencias gubernamentales que otorguen apoyos públicos deben procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros, y procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden (LFPRH, 2014, Art.75).

Las reglas de operación son definidas por la LFPRH (2006, Art.2°, fr.XLV) como las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. Este tipo de instrumento debe observar los criterios generales establecidos en el artículo 30 del decreto del PEF, además de publicarse en el Diario Oficial de la Federación para tener validez oficial, previa autorización presupuestaria de la SHCP y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, sujetándose al procedimiento establecido en la propia LFPRH (2006, Art.77).

Por otro lado, los lineamientos de operación no son definidos por la LFPRH y el procedimiento para establecerlos tampoco es regulado por la ley, con lo cual se generan lagunas y vacíos importantes en términos de certidumbre jurídica y transparencia. A pesar de esto, es importante señalar que existe un proceso establecido para la revisión interna por parte del Comité Dictaminador de la CONAFOR. También hay que considerar que la redacción de la LFPRH no aclara cuáles programas deben hacer uso de reglas de operación y cuáles de lineamientos de operación. Para saber qué programas de la Administración Pública Federal

se rigen por reglas de operación es necesario revisar el anexo 24 del decreto del PEF⁷ y deducir, por exclusión, los que se rigen por lineamientos de operación específicos.

Esta falta de claridad en la ley genera que el uso de programas especiales, regidos por lineamientos de operación, se convierta en una facultad discrecional de la autoridad, que como cualquier otra opción tiene ventajas y desventajas. Dentro de las primeras podemos destacar el mayor margen de maniobra para la autoridad, lo que podría facilitar la focalización de los recursos económicos limitados a fin de hacer un uso más eficiente de los mismos. Sin embargo, dentro de las desventajas destacan la poca certidumbre jurídica, la opacidad, la falta de participación social y los mayores riesgos de corrupción.

Las dependencias y entidades públicas son responsables de emitir las reglas de operación de los programas para el otorgamiento de subsidios. Para estos fines, y conforme a las reglas de operación del Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), en el otorgamiento de subsidios y apoyos públicos se deben observar, entre otros, los siguientes lineamientos (CONAFOR, 2013c, p.2):

- ◆ Privilegiar a la población de menores ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas;
- ◆ Otorgar acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;
- ◆ Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población meta y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.

Se identifican al menos cuatro formas distintas en las que el Modelo 2, (distribución de beneficios económicos directos REDD+) puede ser aplicado. En la opción i) las personas físicas y morales (ejidos y comunidades) que soliciten apoyos deben cumplir los requisitos que establezcan las reglas de operación o lineamientos de operación de los programas públicos aplicables. De esta manera, cualquier persona quedaría sujeta a los criterios de selección y prelación establecidos para orientar la asignación de recursos.

De acuerdo con la opción ii), los recursos nacionales e internacionales, provenientes del pago por resultados, los recibiría la SHCP, con un acuerdo de coordinación con la institución responsable del tema [i.e. la CONAFOR y/o el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)], para que dicha institución ejerza los recursos directamente.

La opción iii) se refiere a un convenio de coordinación entre la SHCP y la CONAFOR/INECC a través del cual los recursos económicos serían asignados a un fondo nacional (que puede

7 Acuerdo del 10 de junio de 2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

ser el Fondo Forestal Mexicano y/o el Fondo de Cambio Climático), que a su vez puede transferir los recursos económicos a fondos regionales o estatales con base en los resultados de la región y/o estado para apoyar diversas actividades.

Para el financiamiento de actividades REDD+ se pueden desarrollar programas de inversión, que deben ser aprobados por comités estatales. Como parte de los compromisos nacionales para el desarrollo rural sustentable, dichos programas de inversión pueden recibir apoyo económico por parte del gobierno a través del PRONAFOR. Este es el programa de la presente administración pública mediante el cual la CONAFOR brinda apoyo a los dueños y poseedores de bosques, selvas, manglares, humedales y zonas áridas, a fin de cuidar y aprovechar sustentablemente los recursos forestales presentes en estos ecosistemas.

Después de uno a tres años de implementación de los programas de inversión, las toneladas de CO₂e evitadas pueden ser reportadas, verificadas y los créditos pagados (probablemente al FCPF o bajo esquemas de mercado de la CMNUCC). Los fondos obtenidos se pueden destinar al financiamiento de las actividades planeadas para los años siguientes (para mayor detalle ver Tabla 10).

El Modelo 2 puede recompensar actividades realizadas por personas independientemente de los derechos de propiedad e incluso actividades fuera de los bosques que pueden afectarlos indirectamente. Mediante el uso del fondo, los recursos económicos pueden canalizarse a las regiones que demuestren haber evitado las emisiones y también se puede incentivar una mejor distribución de beneficios para sus pobladores y para sus diversos sectores: propietarios, usuarios, mujeres, jóvenes, entre otros, mediante la división de diversos cajones o sub-fondos que estimulen actividades para estos grupos sociales. Los recursos deben orientarse a actividades que apoyen o estimulen acciones que ayuden o contribuyan a mejorar los acervos de carbono, a disminuir emisiones, entre otros beneficios. Además, esta opción permite realizar una combinación de recursos públicos (créditos y subsidios), fondos privados y recursos provenientes de REDD+ para aplicarse en cada región donde se opere un PIF.

Finalmente, la opción iv) para la distribución de beneficios económicos directos REDD+ bajo el Modelo 2, es la vía fiscal; es decir, mediante el establecimiento de incentivos y deducciones que sirvan como recompensa para las personas que realicen determinadas actividades REDD+. En este orden de ideas resulta conveniente resaltar que, a pesar de que la LGCC, la LGEEPA y la LGDFS prevén el diseño de instrumentos económicos y fiscales, bajo el principio de “el que conserva se beneficia”, a la fecha no existe ningún estímulo fiscal para actividades orientadas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal ni para el incremento de los acervos de carbono forestal.

Bajo el marco legal vigente, el Modelo 2, en sus diversas opciones, permite abordar la visión de equidad mencionada previamente en el capítulo V. Por ejemplo, a fin de dar cumplimiento al decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

(Presidencia de la República, 2013), en México las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben ajustar sus programas públicos de apoyo en la focalización o cobertura de los mismos, para establecer una estrategia de inclusión y bienestar social a favor de las personas en pobreza extrema.

Conforme al Modelo 2, y dado que el enfoque se centra en las actividades a realizar, las personas que llevan a cabo actividades REDD+ pueden contar o no con derechos de propiedad en terrenos forestales formalmente reconocidos. Por ejemplo, las reglas de operación del PRONAFOR establecen:

Artículo 8. Son elegibles para obtener los diversos conceptos y modalidades de apoyo que otorga la CONAFOR a través de estas Reglas, las personas físicas, morales y jurídico-colectivas (ejidos y comunidades) de nacionalidad mexicana que cumplan con alguna de las siguientes características:

- a) Son propietarias o poseedoras de terrenos forestales o preferentemente forestales;
- b) Se dedican a la actividad forestal con fines de conservación, aprovechamiento o industrialización de productos forestales, o bien,
- c) Sin ser propietarias o poseedoras sean elegibles para solicitar algún concepto o modalidad de apoyo de acuerdo con lo establecido en estas Reglas.

Además, este modelo permite respetar los derechos humanos y aplicar las Salvaguardas REDD+ de manera relativamente fácil y se pueden establecer disposiciones, criterios prelatorios y criterios de elegibilidad orientados a la distribución equitativa de los beneficios al interior de ejidos y comunidades, tal como lo definen las Reglas de Operación del PRONAFOR al señalar que: “Los apoyos deberán ser otorgados sin distinción de género, raza, etnia, credo religioso, condición socioeconómica u otro factor que implique discriminación a las personas solicitantes que cumplan con los requisitos señalados en las presentes Reglas. La CONAFOR deberá procurar que todos los grupos sociales y géneros tengan acceso equitativo a los apoyos aquí incluidos, para lo cual se establecerán mecanismos de promoción, distribución, operación y administración de recursos, con base en criterios de equidad social” (CONAFOR, 2013c, Art.10).

Sin embargo, con la aplicación del Modelo 2 existe la posibilidad de que los beneficios no necesariamente se otorguen a quienes en realidad evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂, independientemente de si tienen o no derechos reconocidos por la legislación aplicable.

c. Modelo 3: Tango entre dos

El Modelo 3 permite la combinación de los dos modelos anteriores. Propone establecer una línea base para el monitoreo nacional/regional de las reducciones en la deforestación y degradación forestal (emisiones evitadas). Este monitoreo no consideraría el incremento forestal (captura de CO₂), dado que el aumento en los sumideros de carbono se puede medir

dentro de la propiedad en particular y podrá ser vendido directamente por los propietarios del bosque (véase Modelo 1).

Paralelamente, se puede crear un fondo para financiar las actividades orientadas a la reducción de emisiones. En la realización de dichas actividades podrían participar diferentes personas, independientemente de los derechos de propiedad e incluso actividades, y realizar tareas fuera de los bosques pero que pueden afectarlos indirectamente (véase Modelo 2) (Balderas Torres y Skutsch, 2014).

Conforme al Modelo 3, los propietarios forestales y las comunidades podrían recibir beneficios de dos sistemas diferentes de distribución de beneficios REDD+. Como se detalló a lo largo del presente análisis, el marco legal aplicable ofrece avances importantes, pues además de la promoción al mercado voluntario de carbono (comentada en el Modelo 1), para implementar los modelos 2 y 3 cuenta con fondos o fideicomisos ya establecidos y cuyo objeto es adecuado para REDD+.

En este sentido, es importante destacar que la LGCC establece el Fondo para el Cambio Climático:

Artículo 80. Se crea el Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del fondo (LGCC, 2012, Art.80).

El Fondo de Cambio Climático se integra con recursos anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación y las aportaciones de otros fondos públicos; contribuciones, pago de derechos y aprovechamientos; donaciones de personas; aportaciones de otros países y organismos internacionales; el valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos en México que de forma voluntaria adquiera en el mercado, y los demás que estén previstos en otras disposiciones legales (LGCC, 2012, Art.81). Estos recursos deben destinarse a proyectos que contribuyan simultáneamente a la mitigación y adaptación al cambio climático, incrementando el capital natural, con acciones orientadas, entre otras, a revertir la deforestación y degradación; conservar y restaurar suelos para mejorar la captura de carbono; implementar prácticas agropecuarias sustentables; (...) y compra de reducciones certificadas de emisiones de proyectos inscritos en el Registro o bien, cualquier otro aprobado por acuerdos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos (LGCC, 2012, Art.82, fr.II y VII).

Por su parte, la LGDFS hace lo propio al crear el Fondo Forestal Mexicano como instrumento de promoción a la conservación, el incremento, el aprovechamiento sustentable y la restauración de los recursos forestales. Este fondo facilita el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsa proyectos para la integración y la competitividad de la cadena productiva y también desarrolla los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales (LGDFS, 2003, Art.142).

La integración del Fondo Forestal Mexicano es semejante a la del cambio climático, pero contempla una mayor diversidad de ingresos: “aportaciones de los gobiernos en cualquiera de sus tres ámbitos de gobierno; créditos y apoyos de organismos nacionales e internacionales; aportaciones y donaciones nacionales e internacionales; aranceles que se impongan a los bienes forestales importados; el producto de sus operaciones y de la inversión de fondos libres en valores comerciales o del sector público; un cinco por ciento del monto del bono certificado, el cobro por bienes y servicios ambientales y por asistencia técnica; la transferencia de recursos de los usuarios de las cuencas hidrológicas, y demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto” (LGDFS, 2003, Art.143).

Es importante resaltar, conforme el artículo 143 de la LGDFS, que los recursos que el Fondo Forestal Mexicano obtiene por el cobro de bienes y servicios ambientales, en consistencia con el artículo 134 Bis (comentado previamente), se deben entregar directamente a los proveedores de dichos servicios.

El andamiaje institucional y legal mexicano también cuenta con una banca de desarrollo que incluye a Nacional Financiera (NAFIN), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Financiera Nacional de Desarrollo (FND) o el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que pueden aplicar instrumentos financieros como créditos, fianzas y garantías.

NAFIN es una institución nacional financiera creada por la SHCP. Su función es otorgar financiamiento de corto, mediano y largo plazos a empresas o intermediarios financieros tanto del sector privado como público. Puede estructurar e implementar esquemas financieros para proyectos sustentables que generen beneficios ambientales, económicos y sociales y que mitiguen los efectos del cambio climático (NAFIN, 2015).

FIRA es un fondo para el apoyo al desarrollo de los sectores rural, agropecuario, forestal y pesquero mediante créditos, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. Está conformado por cuatro fideicomisos públicos en los que el fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tiene al Banco de México como fiduciario. FIRA coloca sus recursos a través de diversos Intermediarios financieros (FIRA, 2015).

La FND busca fomentar el desarrollo rural mediante financiamiento en primer y segundo piso para cualquier actividad económica en poblaciones pequeñas (menores a 50, 000 habitantes) (FND, 2015).

BANOBRAS es un banco que ofrece servicios además de los productos financieros tradicionales como crédito directo; puede desarrollar productos más complejos como la estructuración de proyectos y fungir como Banco Agente y la Asistencia Técnica, entre otros. También es fiduciario de fondos y fideicomisos de gran relevancia en México, como el Fondo Nacional de Infraestructura (BANOBRAS, 2015).

Para una adecuada implementación del mecanismo REDD+, y una equitativa distribución de los beneficios que se generen, resulta crucial lograr un cuidadoso desarrollo y establecimiento de criterios de selección de proyectos, reglas de operación de los fondos y fideicomisos, criterios de elegibilidad y destino de los recursos, contratos de crédito y financiamiento, los cuales deberán ser especialmente diseñados considerando el contexto y la realidad socioeconómica de los ejidos y comunidades, muchos de los cuales son pueblos indígenas, quienes generalmente resultan ser el grupo más pobre de la población en la región.

Tabla 7. Criterios para una adecuada distribución de beneficios directos REDD+

Distribución de beneficios directos REDD+			
Modelo	Visión de equidad	Instrumento / mecanismo	Marco legal
Modelo 1	Beneficios para quienes tienen derechos.	Mercado voluntario de carbono.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 5°, 7° y 27. Código Civil Federal Mexicano: Artículo 1825. Ley General de Cambio Climático: Artículos 94 y 95. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable: Artículos 133 y 134 Bis. Ley Agraria: Artículo 10.
Modelo 2	Beneficios para quienes efectivamente capturan de CO ₂ . Beneficios para la población más pobre.	Programas públicos (reglas de operación y subsidios).	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 75. Decreto del PEF: Artículo 30 y anexo 24. Reglas de Operación del PRONAFOR: Artículos 8° y 10.
		Fideicomisos (financiamiento de programas de inversión). Banca de desarrollo (créditos y fianzas).	Ley General de Cambio Climático: Artículos 80 al 82. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable: Artículos 134 Bis, 142 y 143.
		Tratamiento fiscal (deducibilidad de impuestos).	Código Fiscal de la Federación. Ley del Impuesto Sobre la Renta.
Modelo 3	Beneficios para quienes efectivamente evitan emisiones o capturan de CO ₂ . Beneficios para quienes tienen derechos. Beneficios para la población más pobre.	Mercado voluntario de carbono. Programas públicos. Fideicomisos. Banca de desarrollo. Tratamiento fiscal.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 5°, 7° y 27. Código Civil Federal Mexicano: Artículo 18. Ley Agraria: Artículo 10. Ley General de Cambio Climático: Artículos 91 al 95. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable: Artículos 133, 134 Bis, 137 al 142.

Fuente: Balderas Torres y Skutsch (2014).

Distribución de beneficios no carbono (o co-beneficios)

El tercer tipo de beneficios identificado son las bondades generados por REDD+ y que no pueden medirse en términos de carbono, también conocidos como beneficios no carbono (BNC) o co-beneficios.

El proceso de construcción de la política y mecanismo REDD+ tiene el potencial de contribuir a la generación de una amplia gama de beneficios sociales, ambientales, e incluso para una mejor gobernanza forestal. Los BNC contribuyen a asegurar que las emisiones evitadas sean permanentes (REDD+ Safeguards Working Group, 2013a) y pueden manifestarse de muchas maneras. Potencialmente incluyen: mejorar la seguridad de tenencia de la tierra; mejorar el abastecimiento de agua; conservación del suelo; provisión de alimentos y otros productos forestales no maderables así como el apoyo a medios de vida sostenibles.

El borrador para consulta de la ENAREDD+, de noviembre de 2014, señala que los bosques pueden contribuir a atenuar estos impactos, aumentando la resiliencia de la sociedad ante el cambio climático además de generar múltiples beneficios, por ejemplo, al estabilizar las laderas. A su vez, la conservación de los ecosistemas forestales también coadyuva en la conservación de la biodiversidad y la conectividad ecológica a nivel de paisaje, lo que permitirá la migración de especies como respuesta adaptativa al cambio climático (CONAFOR, 2014b).

Uno de los atributos ampliamente reconocidos para REDD+ es que debe generar beneficios sociales, medioambientales y de gobernanza, dichos beneficios pueden describirse de manera amplia como beneficios más allá del carbono en REDD+ (REDD+ Safeguards Working Group, 2013a).

La importancia de los beneficios más allá del carbono fue reconocida por primera vez en la 17ª Conferencia de las Partes (COP17) de la CMNUCC en Bangkok, en septiembre de 2012. Esto dio como resultado una decisión de la COP18 tomada en Doha, que contiene dos componentes relevantes:

- ♦ La inclusión de maneras de incentivar los NCB en el programa de trabajo de 2013 sobre la ampliación y el mejoramiento de la efectividad de la financiación de REDD+ [UNFCCC, 2010, párr. 29(b)], y
- ♦ Una solicitud al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) en su 38ª sesión (Bonn, junio de 2013) para iniciar el trabajo sobre cuestiones metodológicas relacionadas con los NCB resultantes de la implementación de actividades REDD+, e informar sobre este asunto a la COP19 (Varsovia, noviembre de 2013) (UNFCCC, 2010, párr. 40).

Basar todo el tema REDD+ en resultados definidos estrictamente como reducciones de emisiones de carbono no es suficiente para lograr los cambios necesarios y frenar la pérdida de bosques y selvas. La manera en que los resultados más allá del carbono sean promovidos

e incentivados por REDD+ será clave para incrementar y mejorar la efectividad del financiamiento de sus actividades. Es decir, la forma en que se estructuren las estrategias nacional, regional y estatales REDD+ y cómo se aterricen los programas de inversión, créditos y financiamientos, deberá proporcionar un mejor manejo forestal, lo que, idealmente, generará beneficios más allá del carbono. Asimismo, de la manera en que se diseñen y apliquen instrumentos de política como planes de desarrollo, ordenamiento ecológico, evaluación de impacto ambiental, y la alineación de políticas y programas en general, dependerá que se generen bosques sanos y limpios, con mejores servicios forestales y calidad de vida de las personas que en ellos habitan.

La Tabla 8 presenta de forma resumida los criterios y principios legales en correlación con los beneficios, modelos existentes y los instrumentos disponibles para distribuir los posibles beneficios que genere el mecanismo REDD+.

Tabla 8. Criterios, principios legales, modelos e instrumentos existentes para la distribución de beneficios REDD+

Beneficio REDD+	Principio de Legalidad	Derechos humanos	Salvaguardas REDD+	Sustentabilidad	Eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez	Instrumento de aplicación
Fortalecimiento de capacidades	Existe fundamento legal claro: CPEUM: Arts. 1°, 2°, 4°, 14, 16, 25 y 27. LGCC: Art. 2°. LGDFS: Arts. 2° y 3°. LGEEPA: Art. 15. LA: Art. 4°. LDERS: Art. 5°.	Especial énfasis en los derechos de acceso (información, participación y justicia) y derechos indígenas.	Debe aplicar las siete Salvaguardas de Cancún.	Las capacidades que se creen deben contribuir al desarrollo rural sustentable.	Sin importar la fuente, si los recursos ingresan al gobierno mexicano, deben ejercer con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y honradez.	Convenios de colaboración, procesos preparatorios, talleres y materiales de capacitación.
Beneficio directo Modelo 1	Existe fundamento legal claro: CPEUM: Arts. 5°, 7°, 27. LGCC: Arts. 94 y 95. LGDFS: Arts. 133 y 134 Bis. LGEEPA: Art. 22. CFEM: Art. 1825. LA: Art. 10.	Especial énfasis en los derechos de acceso y los derechos indígenas (consentimiento, libre previo e informado; derecho a la tierra y el territorio).	Debe observar las siete Salvaguardas de Cancún, más las ocho salvaguardas del art. 134 Bis de la LGDFS.	La recompensa nunca deberá favorecer el cambio de uso de suelo o pérdida de biodiversidad en bosques naturales.	El flujo de los recursos se rige por el Código Civil y los términos acordados en el contrato privado.	Contratos privados de compraventa (mercado voluntario).
Beneficio directo Modelo 2	Existe fundamento legal claro: CPEUM: Art. 25. LGCC: Arts. 91 a 93. LGDFS: Arts. 137 y 142 Bis. LGEEPA: Arts. 21 a 22 Bis. LPPRH: Art. 75. LA: Art. 10.	Especial énfasis en derechos de acceso, derechos indígenas, y equidad de género.	Debe respetar las siete Salvaguardas de Cancún.	La recompensa debe promover el manejo sustentable de los bosques naturales.	Sin importar la fuente, si los recursos ingresan al gobierno mexicano, deben cumplir con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y honradez.	Apoyos públicos (Subsidios). Banca de Desarrollo. Fideicomisos.

Continúa

Continuación

Beneficio REDD+	Principio de Legalidad	Derechos humanos	Salvaguardas REDD+	Sustentabilidad	Eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez	Instrumento de aplicación
Beneficio directo Modelo 3	Existe fundamento legal claro: CPEUM: Arts. 5°, 7°, 27. LGCC: Arts. 94 y 95. LGDFS: Arts. 133 y 134 Bis. LGEPA: Art. 22. CCFM: Art. 1825. LA: Art. 10.	Especial énfasis en derechos de acceso, derechos indígenas, y equidad de género.	Debe aplicar las siete Salvaguardas de Cancún, más las ocho salvaguardas del art. 134 Bis de la LGDFS.	La recompensa nunca deberá favorecer el cambio de uso de suelo o pérdida de biodiversidad. Debe promover el manejo sustentable de los bosques naturales.	Para la captura de carbono, el flujo de los recursos se rige por el Código Civil (compraventa) y los términos acordados en el contrato privado. En el caso de las emisiones evitadas, sin importar la fuente, se debe cumplir con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y honradez.	Captura de carbono: Mercado voluntario. Emisiones evitadas: • Subsidios. • Banca de Desarrollo. • Fideicomisos.
Beneficio no carbono	Existe fundamento legal claro: CPEUM: Arts. 5°, 7°, 27. LGCC: Arts. 94 y 95. LGDFS: Arts. 133 y 134 Bis. LGEPA: Art. 22. CCFM: Art. 1825. LA: Art. 10.	Especial énfasis en derechos de acceso, derechos indígenas, y equidad de género.	Debe respetar las siete Salvaguardas de Cancún.	Debe promover el manejo integrado del territorio así como el incremento de los servicios ambientales y ecosistémicos.	No aplica.	Alineación de políticas, programas y reglas de operación. Estructura y visión de la ENAREDD+.

Asimismo, cualquier modelo o instrumento que sea utilizado como mecanismo para la distribución de beneficios debe responder, al menos, a los siguientes cuestionamientos: ¿Cuenta con un claro fundamento legal? ¿Quién tiene derecho a recibir los beneficios? ¿Quién debe distribuir los beneficios? y ¿cómo determinar los beneficios directos?

A continuación se presenta, de forma esquemática, la respuesta a algunos de los principales cuestionamientos relacionados con la equidad en la distribución de beneficios económicos directos REDD+.

Tabla 9. Preguntas y respuestas sobre la distribución de beneficios económicos directos REDD+

Instrumento	¿Cuál es el fundamento legal?	¿Quién puede tener derecho a recibir beneficios?	¿Quién puede distribuir los beneficios?	¿Cómo se pueden determinar los beneficios directos?
Contratos y convenios privados de compraventa (mercado voluntario) y/o donativos.	Constitución, Código Civil, LGDFS, LGEEPA.	Propietarios (gobierno, privados, ejidos y comunidades) y poseedores legales (ejidatarios, comuneros y legítimos poseedores) de la tierra y los recursos forestales en ella.	Comprador (o donante).	Con base en el precio de tonelada de carbono capturada acordado entre las partes firmantes.
Apoyos públicos (subsidios).	Constitución, Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presupuesto de Egresos de la Federación, LGDFS, LGEEPA.	Cualquier persona que cumpla con los requisitos establecidos en lineamientos (programas especiales) o reglas de operación de los programas públicos.	Gobierno federal y estatal.	A partir de la fórmula hacendaria establecida por la SHCP.
Banca de Desarrollo.	Constitución, Ley de Planeación, Ley de Instituciones de Crédito.	Cualquier persona que cumpla con los requisitos establecidos para acceder a apoyos financieros.	Institución financiera.	A partir de las características de los apoyos financieros en específico (créditos, fianzas, entre otros).
Fideicomisos.	Constitución, Ley de Planeación, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, LGCC, LGDFS.	Cualquier persona que cumpla con los requisitos establecidos para acceder a apoyos financieros.	Órgano interno de Gobierno, Consejo Directivo.	Con base en los programas de inversión que serán apoyados.
Alineación de políticas, programas y reglas de operación.	Constitución, Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presupuesto de Egresos de la Federación, LGDFS, LGEEPA.	Cualquier persona que cumpla con los requisitos establecidos en lineamientos (programas especiales) o reglas de operación de los programas públicos.	Gobierno federal y estatal.	No aplica.

VII. Diversas escalas para la distribución de beneficios REDD+

Uno de los retos más importantes para REDD+ es lograr un efectivo enfoque anidado que permita la integración de las políticas públicas existentes a distintas escalas. Es decir, reflejar consistencia y congruencia en todas las escalas en las que se desarrolla el mecanismo REDD+, desde las negociaciones internacionales hasta la implementación de acciones locales en campo, pasando por el ámbito nacional y sub-nacional (i.e. regional y estatal). Además, hay que considerar la escala comunitaria, compuesta por la comunidad como tal, con derechos colectivos, pero también por las personas que la integran y sus derechos individuales.

Escala internacional

Es a partir de los Acuerdos de Cancún donde los países desarrollados se comprometen a entregar 30 mil millones de dólares por medio del mecanismo de inicio rápido y 100 mil millones para el 2020 a los países en desarrollo, así como a establecer las bases para la creación del Fondo Verde Climático y la movilización de recursos para la transferencia de tecnología (CEMDA, 2013).

Durante la COP19, realizada en Varsovia, Polonia, las Partes acordaron que los países en desarrollo antes de recibir los pagos basados en resultados tienen que presentar el resumen más reciente sobre cómo se aplican y respetan las salvaguardas. Los países deben nominar entidades nacionales que funjan como puntos focales REDD+ para la coordinación con el secretariado de la CMNUCC; de igual forma deben nominar las entidades que deberán obtener el pago por resultados. Tras dicha COP se han promovido varias fuentes de financiamiento, incluyendo el Fondo Verde Climático con un papel clave (Ecoingteligencia, 2013).

El mecanismo REDD+, tanto bajo el marco internacional de la CMNUCC (y sus COP) como a nivel nacional, continúa en construcción, por lo cual aún no existe certeza sobre la forma como los recursos económicos internacionales serán transferidos a las naciones en la tercera fase de REDD+ (implementación final del mecanismo vía pago por resultados). Sin embargo, se espera que una proporción importante provenga de los mecanismos internacionales

basados en el desempeño, ya sea mediante fondos o a través de mercados, y a partir del número de toneladas de CO₂e. El uso de fondos y mercados se describe en el capítulo VI, donde se explican los mecanismos de distribución de beneficios directos REDD+.

El flujo de recursos internacionales deberá ser recibido por la SHCP, como la entidad responsable por parte del gobierno mexicano de captar cualquier tipo de financiamiento externo que se otorgue al gobierno nacional. Esta instancia, posteriormente los transfiere a las entidades públicas competentes, ya sean los fondos o fideicomisos [fondo forestal mexicano (FFM), fondo de cambio climático (FCC) u otro] pertinentes y/o a la banca de desarrollo. De esta manera se busca hacer uso de mecanismos e instrumentos que permitan una amplia flexibilidad financiera.

Es importante destacar, como se ha hecho previamente, que algunas organizaciones de la sociedad civil consideran que las emisiones evitadas son el resultado de servicios ambientales forestales y, por lo tanto, con fundamento en el artículo 134 Bis de la LGDFS, cualquier beneficio económico generado debe ser recibido por los propietarios de la tierra y los recursos forestales, con la menor participación posible por parte del gobierno.

Escala nacional

A nivel nacional, además de los subsidios públicos que se otorgan mediante programas gubernamentales (que seguirán funcionando), para el tema REDD+ se plantea el uso de una diversidad de instrumentos y mecanismos como el mercado voluntario, fondos, fianzas, créditos y otros recursos de la banca de desarrollo para el financiamiento de programas de inversión. Esta gama de opciones para distribuir beneficios económicos generados por REDD+ se integra en dos líneas estratégicas complementarias:

- ◆ Captura de carbono. A través de un mercado voluntario (y donativos), donde la transacción puede ser directa entre el comprador, nacional o internacional, y el vendedor dueño de terreno forestal en el país.
- ◆ Emisiones evitadas. Por medio de programas de inversión y el uso de fondos y banca de desarrollo para proyectos donde participen los dueños/poseedores de la tierra forestal.

a) Captura de carbono

Los recursos generados por la captura de CO₂e pueden ser transferidos directamente mediante un contrato de compraventa, a través de un mercado voluntario (o un posible mercado bajo el marco de la CMNUCC) entre el comprador y el vendedor, quien puede ser el dueño o poseedor legal de la tierra y, por lo tanto, de los recursos forestales sobre su propiedad (CONAFOR, 2014, p.35). Tal puede ser el caso de un ejido, una comunidad agraria o indígena, un individuo o, incluso, un gobierno (LGDFS, Art.5º). Ésta es una forma de implementar

los instrumentos económicos estipulados en la legislación, así como de contribuir a la implementación del mercado de servicios ambientales contemplado en el artículo 133 de la LGDFS y promovido por instrumentos internacionales.

Es importante destacar que los contratos privados no pueden ser una solución aislada; además, quedan aspectos pendientes, como el reto técnico para el establecimiento de las metodologías necesarias para medir adecuadamente la captura de CO₂.

b) Emisiones evitadas

Con relación a las emisiones evitadas, la distribución de beneficios se realizará considerando las reducciones efectivas de emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera que sean consecuencia de disminuir la deforestación y la degradación forestal y el aumento de los sumideros de carbono de los bosques de una región o estado (CONAFOR, 2014b). Por esto, además de los subsidios, los donativos y la compraventa de mercado, se prevé el uso de fondos o fideicomisos, como un mecanismo financiero para distribuir los beneficios mediante el financiamiento de programas de inversión, otorgamiento de fianzas y financiamiento bajo condiciones adecuadas para las comunidades forestales.

En la legislación mexicana ya existen mecanismos financieros establecidos que pueden ser útiles para la distribución de beneficios REDD+. Por ejemplo, la LGCC crea el Fondo de Cambio Climático (FCC) a fin de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales para combatir este fenómeno (LCGG, 2012, Art. 80). Como cualquier fondo nacional, su creación requiere un fideicomitente⁸ (la SHCP), un fiduciario⁹ (como NAFIN) con una Unidad Responsable (SEMARNAT) y un Comité Técnico.

También la LGDFS establece el Fondo Forestal Mexicano (LGDFS, 2012, Art. 142) como instrumento económico de carácter financiero para promover la conservación, el incremento y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. Este fondo opera mediante un comité mixto, con representación equilibrada entre el sector público federal, las organizaciones y los productores forestales.

Es importante señalar que la existencia de los fondos mencionados no limita la creación de otros que puedan tener una relación directa con el tema forestal.

Cualquier fondo debe ser regulado por reglas de operación para asegurar su correcto funcionamiento, que incluye una gestión adecuada de los recursos, transparencia, rendición de

8 Persona física o moral que constituye un fideicomiso para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado y encarga dicha realización a una institución de crédito.

9 Persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario se convierte en el titular del patrimonio constituido por los bienes o derechos destinados a la realización de tal finalidad. Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

cuentas y participación social, así como la inclusión de salvaguardas sociales y ambientales. Para estos fines, es importante involucrar en la administración de los fondos a la sociedad civil, demandar planes anuales antes de otorgar los recursos, e implementar auditorías independientes y periódicas. También es importante que los fondos sean guiados por metas claras de política pública y cuenten con mecanismos de monitoreo y evaluación de principio a fin.

El fondo que resulte responsable de distribuir los beneficios REDD+ deberá asegurar la creación de una unidad independiente que vigile la conformación y aplicación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, derechos humanos y salvaguardas, equidad de género y distribución de beneficios. De igual forma, se debe establecer una unidad responsable para verificar la factibilidad técnica, socioeconómica, ambiental y legal de los programas y proyectos presentados (CEMDA, 2013).

Considerando la realidad socioeconómica de las comunidades forestales de México, es necesario contar con criterios adecuados para la asignación de recursos y mecanismos de acceso directo, diferenciados, así como de préstamos a fondo perdido, créditos con facilidades y características culturalmente adecuadas, como información comprensible, entre otros muchos aspectos.

También se requiere que las reglas de operación incorporen criterios ambientales y sociales para la aplicación de temas de participación comunitaria, conservación de la biodiversidad, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, como una forma de aplicar las salvaguardas REDD+.

Es indispensable que se establezcan mecanismos de acceso oportuno a la información y de transparencia, acompañados de una política de divulgación. De igual manera, hay que contar con criterios para definir los tipos de financiamiento y la forma de priorizar los recursos. Además, es importante que el fondo contemple un mecanismo de denuncia pública que tenga la capacidad de detener proyectos y presentar quejas ante el comité sobre los impactos de tales proyectos.

La existencia de múltiples programas, estrategias y fondos hace necesario contar con un sistema central de contabilidad para evitar las duplicidades de información y uso de recursos. En este sentido, se recomienda adoptar una arquitectura institucional anidada que incorpore los niveles local, estatal y federal. Esto es más coherente con la legislación y las políticas de mitigación mexicanas y permite una participación más directa de las comunidades locales en la asignación de beneficios (MREDD+, 2014).

Escala sub-nacional (regional/estatal)

A escala sub-nacional también se aplican las dos líneas estratégicas que permiten la compra directa de bonos de carbono por el aumento de los reservorios de carbono forestal y el uso de fondos para el financiamiento de la reducción de emisiones de carbono.

En la propuesta ER-PIN (comentada en el capítulo I), presentada por CONAFOR, se incluyó un borrador para el mecanismo de distribución de beneficios directos para REDD+ en la cual se contemplan los siguientes pasos:

1. La CONAFOR, en colaboración con los gobiernos estatales, lanzará una convocatoria para desarrollar los programas de inversión.
 - ◆ La convocatoria debe ser transparente y presentar claramente el procedimiento y los criterios de selección a utilizar.
2. Las comunidades recibirán apoyo de las ADL y los APDT para ayudarles a elegir la combinación más apropiada de actividades y definir su programa de inversión.
 - ◆ La asistencia debe ser culturalmente adecuada.
 - ◆ Se debe implementar la participación plena y efectiva, en particular el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI).
 - ◆ Hay que identificar el tipo de beneficios que se generarán y cómo serán distribuidos en la comunidad.
3. Establecimiento de un órgano colegiado estatal/regional que, junto con la CONAFOR y el gobierno del Estado, evaluará los programas de inversión.
 - ◆ Se debe garantizar la participación de diversos sectores (academia, iniciativa privada, sociedad civil organizada) y los actores estratégicos (ejidos, comunidades y pueblos indígenas).
 - ◆ Debe contar con reglas claras para su integración y funcionamiento.
4. Evaluación y aprobación de programas de inversión.
 - ◆ El procedimiento de evaluación y aprobación debe establecerse de manera clara.
 - ◆ Los criterios de evaluación y aprobación deben ser conocidos por adelantado.
5. Implementación de programas de inversión en coordinación con las comunidades (en una primera fase con recursos públicos de instancias de gobierno que inciden en el territorio).
 - ◆ Es necesario contar con métodos de trabajo para generar acuerdos y facilitar la coordinación con las comunidades.

6. Monitoreo, reporte y pago por resultados (primera fase).
 - ◆ Se requiere establecer medidas de seguimiento y verificación del cumplimiento de compromisos acordados en el programa de inversión.
 - ◆ Los programas deben contar con indicadores para medir su cumplimiento.
7. Implementación de programas de inversión en coordinación con las comunidades (en la segunda fase se llevarán a cabo actividades adicionales a las apoyadas con subsidios).
 - ◆ Es necesario contar con métodos de trabajo para generar acuerdos y facilitar la coordinación con las comunidades.
8. Monitoreo, reporte, y pago por resultados (segunda fase).
 - ◆ Se requiere establecer medidas de seguimiento y verificación del cumplimiento de compromisos acordados en el programa de inversión.

Escala comunitaria/individual

Todas las escalas previamente descritas, en última instancia, deben brindar beneficios REDD+ a las personas y comunidades que viven y dependen de los bosques, pues son ellas quienes, en términos prácticos, implementarán las medidas para reducir la deforestación y la degradación forestal en el país.

En el capítulo anterior se analizaron los tres tipos de beneficios que REDD+ puede generar (fortalecimiento de capacidades; beneficios directos y beneficios no carbono). A continuación se identifican las opciones puntuales mediante las cuales se pueden distribuir los beneficios económicos directos REDD+; es decir, se plantean las opciones concretas mediante las cuales los ejidos, las comunidades y los individuos podrían recibir las recompensas económicas generadas por los beneficios directos REDD+.

Créditos. Proporcionan recursos a cambio de la devolución del dinero prestado más los intereses generados. Aplican plazos y tasas de interés previamente determinados y, por lo general, se liquida en pagos parciales. Los prestamistas no participan en el proyecto, sólo proveen capital financiero con el propósito de obtener intereses.

Línea de crédito contingente revolvable. Es diferente a un crédito simple. Éste funciona de manera similar a una tarjeta de crédito: cuenta con un monto disponible para usarse, y se puede disponer de él cuantas veces se requiera, siempre y cuando se hagan pagos parciales o totales. Una línea de crédito revolvable le permite a los prestatarios pagar una cantidad por adelantado para tener acceso a mayores recursos de un fondo común. El prestamista cobrará intereses sólo por la cantidad utilizada.

Garantía. El garante asume la responsabilidad de la ejecución de una acción u obligación de otra persona y compensar al beneficiario en caso de incumplimiento. Un esquema de financiamiento tipo garantía funciona como un mecanismo para reducir el riesgo, donde algún banco multilateral crea un fondo de garantías que cubre el riesgo por la generación de certificados de reducción de emisiones, el cual es gestionado y entregado a través de un banco comercial o internacional para el desarrollo de proyectos con un impacto en mitigación de GEI.

Apoyo vía equidad. Implica una contribución directa de capital a un proyecto sin garantía de pago, y depende del rendimiento del proyecto. Los inversores proveen de capital a cambio de una participación del proyecto. Se trata de un financiamiento de alto riesgo que espera un alto rendimiento y que, por lo tanto, requiere compartir la propiedad y/o las ganancias, incluyendo el derecho de decisión y el involucramiento en el proceso del proyecto.

Fondo perdido. Se refiere a una cantidad de dinero ofrecida por la institución financiera que un prestatario no tiene que pagar al igual que en una donación.

Continúa

Presupuesto de Egresos de la Federación. Cada año el PEF deberá señalar cuáles son los programas a través de los cuales se otorgaran subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación, con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

Subsidios. Son las asignaciones de recursos federales previstas en el presupuesto de egresos para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Reglas de operación. Son disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

Tabla 10. Matriz resumen de mecanismos para distribución de beneficios

Escala	Creación de capacidades	Beneficios económicos directos			Beneficios no carbono
		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	
Internacional	Convenios Internacionales. Acuerdos bilaterales. Foros, talleres y reuniones.	Pago por resultados (emisiones evitadas y captura de CO ₂).			Convenios internacionales y acuerdos bilaterales complementarios (Convenio de Diversidad Biológica, entre otros).
Nacional	Estrategia Nacional REDD+. Infraestructura. Subsidios. Banca de desarrollo.	Financiamiento de programas de inversión (emisiones evitadas). Compraventa (captura de CO ₂). Banca de desarrollo.			Política ambiental. Subsidios. Alineación de políticas y planes de desarrollo. SNS y SIS.
Sub-nacional	Política/estrategia REDD+ estatal. Subsidios. Banca de desarrollo.	Contratos privados de compraventa de carbono.	Programas públicos. Financiamiento del programa de inversión. Estímulos fiscales.	Contratos de compraventa de carbono. Programas públicos. Financiamiento del programa de inversión. Fiscal.	Alineación de política. Programas públicos. Programas de inversión. Planes de desarrollo, ordenamientos ecológicos del territorio, Evaluación de Impacto Ambiental. Subsidios.
Beneficiarios finales	Subsidios. Banca de desarrollo.	Contratos privados de compraventa de carbono.	Subsidios. Créditos. Garantías. Financiamiento. Inversión. Deducibilidad de impuestos.	Subsidios. Créditos. Garantías. Financiamiento. Inversión. Compraventa. Deducibilidad de impuestos.	Mayores capacidades en procesos de negocios. Mayor ingreso económico. Mayor productividad. Servicios ambientales. Mejores prácticas. Sólida gobernanza forestal. SNS y SIS.

VIII. Principales retos

El mecanismo REDD+ es un tema complejo y nuevo. Implica una diversidad de retos para su correcta implementación y para que sus beneficios, distribuidos de manera equitativa, contribuyan efectivamente al bienestar de las personas y comunidades más pobres del país. Dentro de las principales brechas y retos identificados destacan los siguientes:

- ♦ **Proceso internacional complejo y aún en construcción.** El proceso de negociación internacional inició en 2005, y concebía al mecanismo para reducir emisiones (en ese momento, RED) como una acción sencilla y expedita mediante la participación del mercado privado, para incluir al sector forestal en los esfuerzos de mitigación. La COP19 da lugar al Marco de Varsovia para REDD+, el cual brinda la orientación metodológica para el financiamiento e implementación de REDD+. No obstante esto, a diez años del proceso que le dio origen, queda claro que el tema de REDD+ enfrenta retos importantes, tanto legales como técnicos, varias escalas y diversas aproximaciones ante el pago por resultados y la equitativa distribución de los beneficios.

La distribución de beneficios para REDD+ en cada país será establecida de acuerdo con las circunstancias y el contexto nacional. Algunas de estas aproximaciones son distintas al mercado de carbono, como *The Joint Mitigation and Adaptation Mechanism for the Integral and Sustainable Management of Forests* (The Plurinational State of Bolivia, 2012), un mecanismo de mitigación y adaptación conjunta, o el caso mexicano, que fomenta el mercado voluntario por captura de carbono, así como el financiamiento de las reducciones evitadas mediante mecanismos financieros que se establezcan para ese fin (CONAFOR, 2014b).

- ♦ **Poca claridad en conceptos y principios básicos.** En gran medida, el lento y complejo proceso de negociaciones internacionales en el tema no ha facilitado el desarrollo de la política REDD+ en México y los mecanismos para su implementación. Así, cada país deberá trabajar a nivel nacional en la discusión de los temas asociados a los esquemas de distribución de beneficios, es importante tener claridad de algunos conceptos básicos relacionados con la definición de los beneficios de REDD+ y los elementos específicos asociados con ellos, p.e. qué actividades pueden ser incluidas, elegibilidad para recibir pagos de carbono, origen y control del financiamiento basado en resultados

(Balderas Torres y Skutsch, 2014). Sin embargo, aún quedan algunos puntos pendientes, como el contenido de los informes del SIS, entre otros.

- ◆ **Distintos tipos de beneficios REDD+.** Si bien es cierto que, en última instancia, el mecanismo REDD+ es un dispositivo financiero que se basa en el pago por resultados que se miden en toneladas de CO₂e evitadas/capturadas, los potenciales beneficios que este proceso puede generar son diversos. Como se comentó en el capítulo V, se identifican al menos tres tipos de beneficios REDD+, a saber (Balderas Torres y Skutsch, 2014, p.28):

- ◆ Capacidades creadas e inversiones para facilitar la participación.
- ◆ Recompensas con base en carbono o por participación exitosa en las actividades REDD+ que podrían ser en efectivo o en especie.
- ◆ Beneficios no carbono o co-beneficios.

De esta forma, el nivel de complejidad del tema REDD+ se incrementa, pues para cada una de las formas de beneficios habrá que desarrollar políticas y mecanismos que promuevan su distribución de forma equitativa. Además, todos los mecanismos e instrumentos que se desarrollen bajo las diversas opciones deben observar los principios y criterios legales expuestos en el capítulo III.

- ◆ **Diversas escalas del mecanismo.** Como se explicó a lo largo del capítulo VII, REDD+ es una iniciativa internacional que debe desarrollarse mediante una política (o estrategia) nacional y sub-nacional, la cual debe aterrizar en acciones y proyectos en el territorio local, conforme lo decida cada país. Hay que considerar que la República Mexicana se compone de 32 entidades federativas, con un marco legal y político propio, el cual debe ser consistente con el federal; además, hay que tomar en cuenta la esfera comunitaria o ejidal. Esto implica un enorme grado de complejidad para diseñar y aplicar mecanismos que permitan una adecuada implementación, así como una equitativa distribución de los beneficios en cada una de las escalas señaladas.

- ◆ **Aspectos técnicos.** Si bien ya existen lineamientos por parte de la CMNUCC establecidos en el Marco de Varsovia (COP19), México deberá contar con un sistema que permita evaluar los cambios en tasas de deforestación, degradación, permanencia e incremento en los acervos de carbono, así como para identificar el desplazamiento de emisiones producto de la implementación de actividades de mitigación en el sector forestal (CONAFOR, 2014b). En 2012 se reformó la LGDFS, que en su artículo segundo transitorio señala: El Titular del Poder Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a tres años posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, implementará un sistema nacional de monitoreo, registro y verificación, con el fin de evaluar y sistematizar la reducción de emisiones derivadas de acciones de prevención y combate de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales (LGDFS, 2003, Art. segundo transitorio).

Hay que señalar que en el marco jurídico y el andamiaje institucional mexicano existen otros instrumentos públicos que pueden facilitar y complementar la implementación del sistema MRV. Tal es el caso del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo

Rural Sustentable, el Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Nacional Forestal y de Suelo, el Registro Forestal Nacional, el Sistema de Información Ambiental y de Recursos Naturales y el Registro Agrario Nacional, entre otros que se estarán integrando como el Sistema Nacional de Cambio Climático.

Aun así, existen una serie de aspectos que deben ser resueltos y considerados en los instrumentos legales que regulen los mecanismos de distribución de beneficios generados por REDD+. Se relacionan principalmente con las metodologías y las tecnologías para monitorear, reportar y verificar la reducción y/o captura de carbono, además de determinar el grado de participación de las comunidades y la sociedad civil en el proceso. También es importante señalar que no todos los escenarios de distribución de beneficios dependerán del sistema MRV para su distribución. Es decir, como ha sido comentado previamente, puede ser que a nivel local los beneficios se distribuyan con base en otra serie de criterios asociados al manejo de los recursos y acciones realizadas, y no necesariamente a la captura/reducción de emisiones que mide el sistema MRV (véase capítulo VI).

- ♦ **Vacíos y lagunas legales.** Si bien México cuenta con un sólido marco legal relacionado con el tema REDD+, en particular las LGDFS, LGCC, LEEPA, LA, y LDRS, hasta ahora carece de algunas disposiciones clave que pueden facilitar el proceso de desarrollo y la implementación efectiva del mecanismo REDD+ así como la distribución de los beneficios generados de manera equitativa. El siguiente apartado desarrolla con mayor detalle este punto.

Reformas legales necesarias

A lo largo del presente documento se han identificado una serie de lagunas y vacíos legales en el marco legal mexicano que son un reto para la efectiva implementación de REDD+ en México. Este capítulo presenta una serie de conceptos y aspectos que se deben desarrollar o ajustar en la legislación ya que resultan necesarios para la implementación de los mecanismos de distribución de los beneficios económicos directos REDD+. Como se mencionó previamente, en México, durante 2014, se inició un proceso de revisión y reforma a la LGDFS con propuestas específicas en torno al tema de equidad, tanto en asuntos de género como en aspectos relacionados a la distribución de beneficios, los cuales se presentan en el anexo a este documento.

Las principales reformas legales que resultan necesarias se pueden plantear a partir de los puntos mencionados en el Cuadro 2.

Carbono y dióxido de carbono. Ninguna ley mexicana define legalmente algunos conceptos esenciales para la política climática y REDD+ en particular. El elemento carbono está presente en prácticamente cualquier cosa orgánica en este planeta y vive un ciclo complejo, mediante el cual se hace presente tanto como elemento sólido (por ejemplo, en la biomasa de los árboles y la hojarasca del suelo forestal), como elemento gaseoso (en la atmósfera). Si se define la naturaleza jurídica del carbono forestal y el dióxido de carbono de manera independiente podrá ser un objeto de tutela en sí mismo por ende regulado específicamente.

De tal forma que es conveniente que la LGDFS establezca una definición legal clara sobre el carbono forestal (¿dónde se encuentra vegetación, en el suelo, en el subsuelo?) y su naturaleza jurídica (¿es susceptible de apropiación y transferencia?) para poder desarrollar la normatividad específica.

En el caso del dióxido de carbono, la legislación debe aclarar si, al integrarse a la atmósfera, se trata de un bien común regulado por la Ley General de Bienes Nacionales, en cuyo caso para poder llevar a cabo los aprovechamientos especiales se requeriría de una concesión, permiso u autorización (Ley General de Bienes Nacionales, 2004, Art.7 y 8).

Derecho de usufructo sobre el carbono. Si bien existe una estrecha relación entre los derechos de propiedad y de usufructo, son distintos y deben regularse por separado, pues la persona que ejerce el derecho de usufructo puede ser distinta del titular del derecho de propiedad, e incluso diferente de quien cuenta con el derecho de posesión o de uso. Mediante la regulación del derecho de usufructo sobre el carbono se puede determinar quién tiene derecho a recibir los beneficios económicos directos generados por REDD+, puesto que al recibir beneficios REDD+ se estará ejerciendo el derecho de recibir los frutos o beneficios por el manejo sustentable de los recursos forestales, en particular sobre el carbono presente en la biomasa del bosque.

Créditos o bonos de carbono forestal. El borrador para consulta de la ENAREDD+ define los créditos de carbono (también conocidos como bonos de carbono) como un conjunto de instrumentos económicos, contemplados originalmente en el Protocolo de Kioto, que pueden generarse por diversas actividades de reducción de emisiones. Existen varios tipos

Continúa

de bonos de carbono, dependiendo de la forma en que éstos fueron generados: Certificados de Reducción de Emisiones (CER), Montos Asignados Anualmente (AAU), Unidades de Reducción de Emisiones (ERU), Unidades de Remoción de Emisiones (RMU). Cada crédito corresponde a una tonelada de dióxido de carbono equivalente que se ha dejado de emitir a la atmósfera (CONAFOR, 2014b). Sin embargo, aún es necesario que el marco legal defina su naturaleza jurídica, y se establezca si pueden ser transferibles y objeto de especulación o no. También deberá definirse claramente una autoridad responsable de la regulación de los créditos o bonos de carbono. Bajo esta lógica, se requiere que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito regule los requisitos mínimos como número certificados, serie de secuestro, un registro obligatorio transparente y coordinado con otros registros relacionados.

Servicios ambientales. La definición vigente en la LGDFS contempla, de manera expresa, la captura de carbono, mas no las emisiones evitadas o, mejor dicho, la retención del carbono presente en los bosques. Aunque esto puede aparentar ser un mero formalismo lingüístico es, en realidad, una piedra angular, pues de su definición puede depender el enfoque general de la política REDD+. Por ejemplo, en caso de existir una reforma a la LGDFS en la que el concepto de servicios ambientales incluya la retención del carbono presente en los bosques, entonces las dos líneas estratégicas de la política REDD+ se enfocarían en objetos jurídicos materiales (que sí existen) y, por lo tanto, es posible asignarles derechos reales, como la propiedad.

Este tema es de suma relevancia pues, como se explica en el capítulo VI de este estudio, una de las líneas estratégicas de la ENAREDD+ se enfoca en las emisiones que fueron evitadas, las que, al no existir, no se les puede asignar un propietario, ni beneficiarios individuales directos.

Legítimo poseedor. El concepto de poseedor que se establece en la Ley Agraria es retomado en la LGDFS y LGEEPA como legítimo poseedor, y se refiere exclusivamente a ejidatarios o comuneros con derechos agrarios reconocidos por la legislación, generalmente con un certificado de derechos agrarios que así los avala. Sin embargo, en la realidad del campo mexicano, un gran número de ejidatarios ha fallecido sin dejar testamento; muchos de los titulares de derechos agrarios ya migraron a

Continúa

centros urbanos o a los Estados Unidos de América y la tierra sobre la cual tienen derechos es manejada por sus esposas, concubinas, hijos y demás personas que, generalmente, no cuentan con derechos reconocidos. Si bien la LA establece una lista de prioridades en la sucesión de derechos, en la práctica, en muchas ocasiones dicha sucesión no se ha hecho efectiva y las personas continúan sin contar con derechos reconocidos, a pesar de tener el manejo de la tierra en términos reales. Además, en muchos ejidos el número de avecindados se ha incrementado sin una adecuada asignación de obligaciones y facultades que pueden estar relacionadas estrechamente con REDD+.

Esta situación dificulta que se garanticen de forma efectiva los derechos constitucionales de algunos grupos vulnerables. El punto cobra particular relevancia cuando se trata de procurar una distribución equitativa de los beneficios generados por REDD+. Bajo este contexto, el concepto de legítimo poseedor, la forma en que puede acreditarse la legítima posesión, tal como lo establece hoy la Ley Agraria, deben sufrir una profunda revisión y actualización para que correspondan a la realidad del campo mexicano, y se le facilite ejercer el derecho de usufructo sobre la tierra y los recursos forestales a personas determinadas sin derechos agrarios.

Es importante resaltar que este reto es mayúsculo para la legislación mexicana y que, sin duda, va mucho más allá del propio REDD+.

Territorio, pueblos y comunidades indígenas. El marco jurídico carece de una definición clara y homogénea que genera confusión entre conceptos como pueblo indígena, comunidad indígena, comunidad local y comunidad agraria. Esto incide directamente en el tema de la tenencia de la tierra y la distribución de los beneficios generados por REDD+. La Constitución establece algunos criterios que apoyan la identificación, pero resultan demasiado generales y vagos. Además, no existe instrumento público que reconozca oficialmente los territorios indígenas, con lo cual la mayoría de sus derechos colectivos resultan imposibles de implementar.

Usuarios y usufructuarios. Ligado al concepto de la posesión de tierras y los recursos forestales se encuentra el tema de quién puede acceder a ellos y aprovecharlos para recibir sus frutos o beneficios y que no son propietarios de dichos recursos.

Continúa

Una vez que se tengan claramente identificadas las actividades REDD+, se podrán establecer claramente los derechos y las obligaciones de los usuarios y los usufructuarios de los recursos forestales para implementar las actividades y recibir los beneficios que genere REDD+. En este orden de ideas, es necesario trabajar para lograr la consistencia entre la legislación agraria y rural con la legislación ambiental y forestal. Una vez actualizado el concepto de legítimo poseedor en la Ley Agraria, éste debe ser retomado por la LGDFS y la LGEEPA para fomentar la creación de capacidades locales para el manejo sustentable del bosque y la gestión adecuada de proyectos REDD+.

Uso de la tierra en la Ley Agraria. La legislación rural debe reconocer el valor económico de las tierras dedicadas a la conservación y así ser consistente con la LGDFS y la LGEEPA, brindando un fundamento legal más sólido y adecuado que permita la implementación de REDD+, entre otras políticas sustentables. Para estos fines se recomienda que la Ley Agraria deje de considerar “agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica” (Ley Agraria, 1992, Art.16) y reconozca expresamente las Tierras de Conservación como los suelos destinados al mantenimiento de los recursos naturales y los servicios ambientales que ofrecen, consideradas como áreas productivas dedicadas a una función de interés público.

Cambio climático en la LDRS. Los conceptos de vulnerabilidad y adaptación ante los efectos del cambio climático no están previstos en la legislación rural vigente, por lo cual los apoyos públicos para el desarrollo rural son otorgados sin fomentar la agroforestería y otras actividades que pueden ser estratégicas para REDD+, así como para adaptarse a las nuevas condiciones climáticas que afronta el campo mexicano. Por esta razón, la LDRS debe reformarse a fin de que el Estado brinde apoyos con prioridad a los grupos alta vulnerabilidad al cambio climático, por sus condiciones de pobreza extrema y fragilidad ante los fenómenos climáticos extremos, mediante el Programa Especial Concurrente, que establece dicha ley (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001, Art.155).

Equidad de género en LGDFS. Resulta necesario incluir el concepto de equidad de género en diversas disposiciones para que permeé en materia

Continúa

REDD+, por lo cual desde los objetivos de la LGDFS se debe considerar el promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en todos los ámbitos del desarrollo forestal sustentable; también se debe garantizar, por medios culturalmente adecuados, que las mujeres de los territorios forestales participen y se beneficien de estrategias, programas y proyectos forestales (véase Anexo). Es importante lograr que las mujeres participen directamente y cada vez más como generadoras de proyectos.

Comités Comunitarios en la Ley Agraria. A fin de promover una mayor transparencia por medios culturalmente adecuados, es importante que la Ley Agraria reconozca expresamente nuevas figuras, como los Comités Comunitarios, que promuevan y faciliten auditorías comunitarias y la rendición de cuentas al interior de la comunidad relacionadas con la distribución de beneficios económicos directos REDD+, entre otros muchos temas de participación social efectiva.

Salvaguardas socio-ambientales en la LGDFS. A fin de consolidar y hacer operativos los derechos indígenas, se deben establecer conceptos claros con respecto a las salvaguardas. En este orden de ideas, se requiere que la LGDFS defina las salvaguardas como principios, lineamientos, defensas y criterios sociales y ambientales que buscan prevenir y mitigar cualquier impacto directo e indirecto en los ecosistemas y en la población, en particular de las comunidades y pueblos indígenas, frente a los escenarios de riesgo derivados de las acciones del Estado o de los particulares.

La LGDFS también debe definir al SNS que facilite una participación plena y efectiva de ejidos y comunidades y garantice el cumplimiento de sus derechos, y el SIS como instrumento nacional que contiene la información relativa a la forma en que se abordan y respetan las salvaguardas. El SIS también deberá brindar información transparente y culturalmente adecuada sobre la distribución de beneficios REDD+.

Incentivos fiscales en el Código Fiscal y la Ley del ISR. Como se señaló en el capítulo VI, una de las maneras de brindar beneficios es estableciendo deducciones, incentivos y tratamiento fiscal preferencial a las personas y/o actividades de manejo forestal comunitario orientadas a reducir la deforestación, la degradación forestal y al incremento de los sumideros de carbono. Tanto la LGDFS como la LGEEPA contemplan el

Continúa

desarrollo de instrumentos económicos (incluyendo los fiscales), bajo el principio de “el que conserva se beneficia”; sin embargo, en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley del Impuesto sobre la Renta, no existe ningún tipo de incentivo al manejo forestal que reduzca la deforestación, la degradación del bosque o que incremente los sumideros de carbono.

El régimen fiscal vigente debe establecer un apartado especial para ejidos, comunidades y pueblos indígenas para evitar cargas administrativas excesivas, como la obligación de emitir facturas electrónicas en comunidades sin servicio de electricidad, sin acceso a computadoras ni Internet y que, en muchas ocasiones, no tienen dominio del español, puesto que hablan lenguas indígenas.

Lineamientos de operación. La falta de reglamentación específica para los lineamientos de operación que rigen los programas especiales en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se torna un arma de doble filo que brinda una gran maniobrabilidad financiera, pero incrementa los riesgos de corrupción y opacidad en el manejo de recursos públicos.

Desarrollo de políticas necesarias

Para lograr una efectiva distribución de beneficios REDD+ en México existen algunos vacíos legales que deben ser subsanados, así como algunos puntos a desarrollarse a través de políticas públicas. Los principales aspectos que la política gubernamental debe fomentar y desarrollar giran en torno a lo detallado en el Cuadro 3.

Instrumentos específicos para distribuir beneficios económicos directos REDD+.

Los contratos y convenios para compraventa de carbono, las reglas de operación de programas y fondos, los criterios de selección y los términos de referencia de los proyectos susceptibles de ser financiados, determinarán las condiciones para ejercer esta forma de usufructo en particular, así como quién y cómo se pueden recibir los beneficios económicos directos REDD+, mediante el financiamiento de sus programas de inversión. Estos instrumentos deben ser culturalmente adecuados y deben respetar salvaguardas y derechos indígenas, como el derecho al consentimiento libre, previo e informado y la participación efectiva.

Establecer programas públicos con reglas de operación (o lineamientos en caso de programas especiales).

Las reglas o lineamientos de operación deberán estar orientados específicamente a financiar actividades de grupos vulnerables y personas que no necesariamente sean propietarios de la tierra o cuenten con derechos agrarios reconocidos (poseedores legales), como puede ser el caso de jóvenes, viudas, avocindados y otros habitantes de la comunidad o ejido y que pueden desempeñar un papel estratégico en las actividades REDD+.

Naturaleza y alcance de las ADL y los APDT. En el borrador para consulta de la ENAREDD+ se plantea el uso de ADL y APDT como agentes clave para la implementación de los proyectos REDD+ a escala regional o de paisaje, y la planificación regional del desarrollo; sin embargo, aún no queda clara su naturaleza jurídica. Dependiendo de este punto se podrán determinar los alcances, las facultades y las obligaciones que deberán tener. Es decir, al definir si los ADL pueden ser un organismo público descentralizado, un fideicomiso público o con participación estatal, una empresa de participación estatal o una universidad pública, se podrán establecer facultades y obligaciones con relación a la implementación de actividades REDD+.

Continúa

Actualización de reglamentos internos y estatutos comunitarios

para facilitar el reconocimiento de la legítima posesión de viudas e intestados, entre otros. Un reto es que muchos ejidos y comunidades carecen de reglamento o estatuto escrito; y cuando lo tienen, en ocasiones no está inscrito en el RAN y muchas veces la comunidad lo desconoce. Una forma de incentivar la revisión y actualización de los reglamentos internos es establecer como requisito que los proyectos y programas de inversión a financiar cuenten con un reglamento interno (o estatuto comunitario, según sea el caso) revisado y actualizado. La actualización de los reglamentos serían beneficios REDD+ por el fortalecimiento de capacidades, mientras que el fomento y promoción de la actualización de dichos reglamentos sería un mecanismo para la distribución de dichos beneficios.

Cuadro 3. Aspectos en políticas públicas a desarrollar para una efectiva distribución de beneficios REDD+

IX. Conclusiones

El tema de distribución de beneficios REDD+ en México resulta estratégico por la vocación forestal del país, la propiedad social de la tierra y de los recursos forestales por parte de ejidos, comunidades y pueblos indígenas. En este tema existe una estrecha relación entre la propiedad y la posesión legal de la tierra, con la propiedad de los recursos forestales, incluyendo el carbono capturado. También existe un fuerte vínculo entre el derecho de propiedad, de posesión y la posibilidad de usar los recursos forestales y recibir beneficios por su manejo, pero son derechos distintos que pueden ser ejercidos por personas diferentes en un mismo territorio y al mismo tiempo.

El gobierno mexicano plantea la Estrategia Nacional para REDD+ que prevé una gama de acciones que brindan un margen más amplio de maniobra en el diseño de políticas públicas y mecanismos de distribución de beneficios. El marco legal mexicano cuenta con instrumentos que permiten el diseño y aplicación de mecanismos y esquemas para la distribución de los distintos tipos de beneficios REDD+, los cuales deberán buscar el balance entre tres visiones de equidad, reconociendo la diversidad de derechos (formales y consuetudinarios), con criterios que aseguren que las actividades financiadas evitarán emisiones y, al mismo tiempo, favorezcan a la población más pobre.

En el análisis realizado se identifican cinco criterios legales que resultan obligatorios para el diseño e implementación de cualquier mecanismo para la distribución de los tres tipos de beneficios REDD+ y sus diversos modelos: Principio de legalidad; Derechos humanos; Salvaguardas; Sustentabilidad; y Eficiencia, eficacia, transparencia y honradez.

Para cada uno de los tres tipos de beneficios REDD+ identificados se deberán desarrollar mecanismos e instrumentos legales distintos:

- ♦ En los beneficios REDD+ por fortalecimiento de capacidades, el financiamiento es independiente al desempeño en términos de carbono (tonelada de CO₂e evitada/capturada) y también a la distribución de los beneficios. El desarrollo de capacidades deberá serlo para el manejo forestal sustentable y también para ejercer el derecho y salvaguarda de participación plena y efectiva, en particular de las comunidades ejidales, agrarias e indígenas que habitan y dependen de los bosques y las selvas.

Por ejemplo, en la Península de Yucatán se realiza la única Acción Temprana REDD+ de carácter regional en México, lo que ha propiciado el establecimiento de algunos instrumentos legales y de política que distribuyen los beneficios por fortalecimiento de capacidades REDD+ (Estrategia Regional de Adaptación, Estrategia Regional REDD+, Estrategias Estatales REDD+, ER-PIN, conformación de grupos de trabajo, CTCREDD+ estatales y regional, comunidad de aprendizaje, entre otros).

Para una equitativa distribución de estos beneficios REDD+ será necesaria una política institucional para el fortalecimiento de capacidades. En este sentido, se sugiere trabajar en las siguientes líneas estratégicas: sensibilización, capacitación y seguimiento.

- ♦ La recompensa económica a que se refieren los *beneficios directos REDD+*, en términos legales, es una contraprestación que puede presentarse en efectivo o especie y debe ser preestablecida en el instrumento legal correspondiente. Para estos fines, existen diversas fuentes de financiamiento: subsidios con criterios REDD+; instrumentos de banca de desarrollo; fondos nacionales (que, a su vez, pueden transferir los recursos económicos a fondos regionales o estatales); y mercado voluntario de carbono.

REDD+ debe entenderse como una compensación a actores que tienen un derecho de dominio sobre la tierra y los recursos naturales, más no necesariamente la propiedad, a cambio de no hacer uso o explotación (no sustentable) del bosque.

De acuerdo con el borrador para consulta de la ENAREDD+, en México todas las opciones para distribuir beneficios económicos generados por REDD+ se integran en dos líneas estratégicas complementarias:

a) Captura de carbono. A través de un mercado voluntario (y donativos), donde la transacción puede ser directa entre el comprador, nacional o internacional, y el vendedor, dueño del terreno forestal en el país.

b) Emisiones evitadas. Por medio de programas de inversión y el uso de fondos y banca de desarrollo para proyectos de dueños/poseedores de la tierra forestal.

Como se vio previamente en el Capítulo VI, existen tres posibles modelos para la distribución de beneficios directos REDD+:

- ◆ En el Modelo 1, de compensación del desempeño individual, el objeto del instrumento legal es la cantidad de toneladas de CO₂e evitada/capturada que será recompensada mediante un pago directo. Una vez comprobada la reducción o captura se cumpliría la obligación legal y se podrá recibir el beneficio económico acordado, ya sea en efectivo o en especie.

Este primer modelo permite beneficiar a quienes efectivamente evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂ y a quienes tienen derechos reconocidos en ley. Sin embargo, esta propuesta afronta el problema que la legislación y las políticas aplicables deben ser reformadas para reconocer jurídicamente el papel de viudas, familias sin derechos ejidales, avecindados y otros actores que resultan estratégicos para el manejo forestal y las actividades REDD+.

- ◆ En el Modelo 2, de compensación por participación, el objeto legal del acuerdo puede ser la reducción de emisiones o bien la realización de actividades orientadas a reducir la deforestación, la degradación forestal, en cuyo caso el beneficio económico (en efectivo o especie), podría otorgarse incluso por adelantado y puede ser distinto de acuerdo con las actividades acordadas, el tipo de bosque, entre otros aspectos.

Para las actividades REDD+ a realizar, se pueden desarrollar programas de inversión (aprobados por comités estatales) que pueden recibir apoyo del gobierno a través de los programas para el desarrollo rural sustentable, además de financiamiento mediante fondos/fideicomisos y la banca de desarrollo.

Otra manera de distribuir los beneficios económicos en especie bajo este modelo es la vía fiscal, mediante incentivos y deducciones por realizar determinadas actividades REDD+. El Modelo 2 permite que las personas que realizan actividades REDD+ para recibir beneficios cuenten o no con derechos de propiedad en terrenos forestales. Sin embargo, los beneficios no necesariamente se otorgan a quienes efectivamente evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂.

- ◆ Al ser un híbrido, el Modelo 3 permite la combinación de los dos anteriores, lo que fomenta el mercado de carbono y, paralelamente, crea un fondo para financiar las actividades orientadas a la reducción de emisiones. En este sentido, el marco legal aplicable ofrece importantes avances.

Es de suma importancia lograr un cuidadoso desarrollo y establecimiento de criterios de selección de proyectos, de las reglas de operación de los fondos, de los contratos de crédito y financiamiento, que deberán ser especialmente diseñados considerando el contexto y la realidad socio-económica de los ejidos, las comunidades y los pueblos indígenas que habitan en los bosques y selvas.

- ◆ Los beneficios no carbono (BNC) o co-beneficios contribuyen a asegurar que las emisiones evitadas sean permanentes y pueden generar mayores impactos positivos que se manifiestan de muchas maneras. Los BNC incluyen: contribución al proceso de adaptación al cambio climático; fortalecer la tenencia de la tierra; mayor captura y abastecimiento de agua; conservación de ecosistemas, suelo, alimentos y otros productos forestales no maderables; apoyo a medios de vida sostenibles; incremento en la producción de madera, fortalecimiento de la participación social, entre otros.

La forma como se estructuren las estrategias estatales, regionales y nacional REDD+, así como la manera en que se diseñen los programas de inversión, la alineación de políticas y programas públicos y créditos y financiamientos determinarán el éxito de asegurar bosques sanos con mejores servicios ecosistémicos y calidad de vida para las personas que en ellos habitan; es decir, los beneficios no carbono.

Uno de los retos más importantes para REDD+ es lograr un efectivo enfoque anidado que permita la integración de las políticas públicas existentes a distintas escalas, desde las negociaciones internacionales hasta la implementación de acciones locales en campo, pasando por los ámbitos nacional y sub-nacional, tanto a nivel regional como estatal. Esto, sin perder

de vista que, en última instancia, todas las escalas de REDD+ deben brindar beneficios y considerar el contexto socio-cultural y económico de las personas y comunidades que viven y dependen de los bosques, pues son ellos quienes, en términos prácticos, implementarán las medidas para reducir la deforestación y la degradación forestal en el país.

Para lograr un desarrollo eficaz y una implementación efectiva de los mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios REDD+, es importante realizar varias reformas al marco legal aplicable y terminar de desarrollar algunos aspectos puntuales de la política REDD+ en México, como se detalla en el capítulo anterior.

X. Referencias

- Abardía Martínez, A. (2014). *Diseño de un mecanismo de financiamiento para REDD+ México*. México: MREDD+. Disponible en: goo.gl/tJa33L.
- Abardía, A. y Lavariega, L. (2014). *Informe inicial para la aplicación del Marco Inicial de Opciones en México. Identificación de mecanismos adecuados de distribución de beneficios para las actividades del sector forestal en México*. México. Programa sobre los Bosques y Comisión Nacional Forestal.
- Aguilar, L., Castañeda, I. y Siles, J. (2014). *Igualdad de género y REDD+*. *Análisis del Marco jurídico y Programático*. México: MREDD+. Disponible en: goo.gl/9BYc80.
- Álvarez López, G. M. y Ávila-Akerberg, A. (2013). *El poder legislativo en la construcción del régimen internacional de cambio climático: La contribución de GLOBE México*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.
- Angelse, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D. y Verchot, L. V. (2012). *Analyzing REDD+: Challenges and choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ávila, A. (2014). *Estudio de implementación legislativa para el mecanismo REDD+ en México*. México: GLOBE.
- Baker, R., Carrillo, J. C. y Silverman, A. (2014). *El desarrollo de un Sistema Nacional de Salvaguardas para REDD+ en México*. Disponible en: goo.gl/cw593w.
- Balderas Torres, A. y Skutsch, M. (2014). *Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza*. Serie Técnica: Gobernanza Forestal y Economía, Número 2. San José, Costa Rica: UICN, x + 58pp.
- BANOBRA (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.) 2015. Página institucional. <<http://goo.gl/i6383M>>.

- Blanco Lobo, M., Velásquez Gutiérrez, M. (2003). *De aciertos y desiertos. Equidad de género en ecosistemas de tierra seca*. San José, Costa Rica: Absoluto.
- CEC (Comisión para la Cooperación Ambiental) (2001). *México y el incipiente mercado de emisiones de Carbono: Oportunidades de inversión para pequeñas y medianas empresas en la agenda sobre cambio climático mundial*. Montreal, Canadá: Comisión para la Cooperación Ambiental.
- CEMDA (Centro Mexicano de Derecho Ambiental) (2013). *La arquitectura financiera para el cambio climático en México Retos y propuestas para una política financiera transparente y eficiente para la mitigación y adaptación al cambio climático en México*. México: CEMDA.
- Chapela, F., Anta Fonseca, S., Arreola Muñoz, A. V., González Ortiz, M. A. y Acosta González, J. (compiladores) (2006). 'Reconocimiento de los derechos colectivos'. En: *El Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*. México: INE-SEMARNAT.
- CIEL (Center for International Environmental Law) (2014). *Conozca sus derechos frente a REDD+: Una guía para líderes de comunidades locales y pueblos indígenas*. Disponible en: <http://goo.gl/Zogivu>.
- CIFOR (Center for International Law) (2014). *Gobernanza multinivel y gestión del carbono a escala de paisaje*. Disponible en: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/factsheet/4796-factsheet.pdf.
- CONAFOR (2010). *Visión de México sobre REDD+: Primer borrador octubre de 2010*. México: Comisión Nacional Forestal.
- (2013a). *Propuesta de actualización: Programa Estratégico Forestal para México 2025*. México: Comisión Nacional Forestal. Disponible en: goo.gl/T4Vn87.
- (2013b). *Gobernanza local para implementación de ATREDD+ - LAIF*. México: Comisión Nacional Forestal. Disponible en: <http://goo.gl/nhuYf5>.
- (2013c). 'Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal 2014'. *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2013. México: SEGOB.
- (2014a). *Estrategia Nacional para REDD+: Borrador abril de 2014*. México: Comisión Nacional Forestal.
- (2014b). *Estrategia Nacional para REDD+: Borrador para consulta noviembre de 2014*. México: Comisión Nacional Forestal. Disponible en: goo.gl/xqGsV5.
- (2014c). *Diseñando un Sistema Nacional de Salvaguardas REDD+ en México*. Documento de trabajo.

- Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) (2001). *México y el incipiente mercado de emisiones de carbono. Oportunidades de inversión para pequeñas y medianas empresas en la agenda sobre cambio climático mundial*. Montreal, Canadá: Comisión para la Cooperación Ambiental.
- Cotula, L. y Mayers, J. (2009). *Tenure in REDD+, Start-pint or afterthought?* Reino Unido: International Institute for Environment and Development.
- Deschamps, P. y Zúñiga, I. (2014). *Salvaguardas REDD+ en Mexico*. México: CCMSS, 44pp.
- Di Gregorio, M., Brockhaus, M., Cronin, T. Muharrom, E., Santoso, L. Mardiah, S. y Büdenbender, M. (2013). 'Equity and REDD+ in the media: a comparative analysis of policy discourses'. *Ecology and Society* 18(2): 39. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05694-180239>.
- Ecointeligencia (2013). *Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Varsovia (COP19)*. Disponible en: <http://goo.gl/oXamKQ>.
- El Colegio de la Frontera Sur (2012). *Estrategia Regional de la Península de Yucatán para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal*. México: CONAFOR, SEMARNAT, Gobierno del Estado de Yucatán, Gobierno del estado de Campeche, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Ecosur.
- ENCC (Estrategia Nacional de Cambio Climático) 2013. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2013. Disponible en: <http://goo.gl/ZXXb8m>. Consultado el 9 de julio de 2015.
- ER-PIN (2014). *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Carbon Fund. Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN)*. México. Disponible en: goo.gl/C3irvV.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación) (2013). 'Depósito de documentos de la FAO. Desarrollo sostenible de tierras áridas y lucha contra la desertificación'. <<http://goo.gl/lecuOX>>.
- Feliciani Robles, F. (2011). *Carbon Rights in REDD+: The case of México*. Disponible en: <http://goo.gl/IGU0b7>.
- FIP (2011). *Programa de Inversión Forestal. Plan de Inversión*. México: The World Bank, Financiera Rural, Banco Interamericano de Desarrollo, CONAFOR.
- FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) 2015. ¿Quiénes somos? <<http://goo.gl/saHOQk>>.
- FND (Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero) 2015. Misión y visión. <<http://goo.gl/JTZ7zz>>.

- Gutierrez Lacayo, M. (2003). *Aplicación de modelos e incentivos económicos, financieros y de mercado para los pobladores de las Áreas Naturales Protegidas*. México: Pronatura, A.C.
- Hou, X. (2013). *Background Paper for REDD+ Benefit Sharing Dialogue*, Washington, D.C.: The Forests Dialogue.
- IDLO, FAO y Programa ONU-REDD (2011). *Preparación jurídica para REDD+ en México Estudio Nacional*. Roma. Disponible en: <http://goo.gl/SMlbJi>.
- INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) (2010). '¿Cómo se produce el cambio climático?' <<http://goo.gl/1gZPq4>>.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (1993). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.
- Kelsen, H. (1998). *Teoría General del Derecho y del Estado*. E. García Máynez (trad.). Segunda ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lázaro- Tousa, L. (2008). *Cambio climático: ¿Combinación de instrumentos para “un post-Kioto feliz”?* Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 12. Disponible en: goo.gl/e65INF.
- Leyva García, H. (2006). 'Naturaleza jurídica de la parcela ejidal: (unidad de dotación) es un derecho sustentable'. *Revista Tribunales Agrarios* 39. Disponible en: goo.gl/nbs421.
- Madrid Ramírez, L. (2012). *Una nueva Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales*. México: CCMSS. Disponible en: <http://goo.gl/mrg0mr>.
- Magallón Ibarra, J. M. (1990). *Instituciones de derecho civil*. México: Porrúa.
- MREDD+ (2014). *Elementos y recomendaciones para el diseño de un mecanismo de distribución de beneficios REDD+ para México: Síntesis para tomadores de decisiones*. México. Disponible en: goo.gl/rdY24b.
- Muñoz Piña, C., Guevara, A., Torres, J. M. y Braña, J. (2008). 'Paying for the hydrological services of Mexico's forests: Analysis, negotiations and results'. *Ecological Economics* 65(4):725–736.
- NAFIN (Nacional Financiera) 2015. Página institucional. <<http://goo.gl/V7nMG3>>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1992). *Convención Marco sobre Cambio Climático*. Disponible en: goo.gl/iW68cp.
- Presidencia de la República (2013). 'Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre'. *Diario Oficial de la Federación* publicado el 22 de enero de 2013.

- Price Waterhouse and Coopers & Lybrand (PWC) (2013). *Evaluación de las Opciones de Mecanismos Eficaces para la Distribución de Beneficios, Reflexiones para las iniciativas REDD+*. Washington, DC.: PROFOR.
- REDD+ Safeguards Working Group (2013a). *Moving REDD+ Beyond Carbon. Non-Carbon Benefits at COP19 and beyond*. Working document.
- REDD+SES (2012). *Estándares Sociales y Ambientales para REDD+*. Version 2, 10 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://goo.gl/TP6Bpg>.
- (2013b). *Beneficios más allá del carbono en REDD+ brindando incentivos y abordar cuestiones metodológicas*. 38° Sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de UN. Bonn, Alemania, 3 al 14 de junio de 2013.
- Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L. y Ribet, U. (2013). *Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC*. Londres, Reino Unido: ClientEarth. Disponible en: goo.gl/qnK7Vr.
- Rojino Villegas, R. (1976). *Derecho Civil Mexicano*. Tomo tercero. México: Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009). Tesis: 1ª CXLV/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Septiembre de 2009. Novena época.
- Takacs, D. (2009). *Forest Carbon – Law and Property Rights*. EE.UU.: Conservation International. Disponible en: <http://goo.gl/IEZgB6>.
- The Plurinational State of Bolivia (2012). *The joint mitigation and adaptation mechanism for the integral and sustainable management of forests*. Presented to the UNFCCC. Disponible en: goo.gl/OkauWr.
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) (2010). *¿Qué es REDD+?* San José, Costa Rica: ORMACC. Disponible en: goo.gl/FtZxy7. Consultado el 20 de agosto de 2014.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2010). Decision 1/CP.16: *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*. Disponible en: goo.gl/d5phgg.
- (2013). *Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013*. FCCC/CP/2013/10/Add.1. Disponible en: <http://goo.gl/HVn2ym>.
- UN-REDD+ (2013). *UN-REDD+ Programme Guidance Note on Gender Sensitive REDD+* (Draft 20, September 2013) pp. 9-10. Disponible en: <http://goo.gl/x4VxFX>.
- Zamora y Valencia, M. (1994). *Contratos Cíviles*. Quinta edición. México: Porrúa.

Legislación consultada

Código Civil Federal (1928).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal (2014).

Ley Agraria (1992).

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012).

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001).

Ley General de Bienes Nacionales (2004).

Ley General de Asentamientos Humanos (1993).

Ley General de Cambio Climático (2012).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003).

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).

Ley General de Vida Silvestre (2000).

Ley General Turismo (2009).

Ley de Ingresos (2014).

Ley de Planeación (1983).

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).

Nota: las fechas que aparecen a continuación del título de cada disposición hacen referencia al año de su publicación original.

Anexo

En 2014 dio inicio un proceso de reforma integral a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en el cual algunas organizaciones de la sociedad civil, miembros de la UICN, como CEMDA, se han enfocado en el tema de equidad, tanto en asuntos de género como en el de distribución de beneficios. La siguiente tabla presenta de manera puntual las propuestas de redacción específicas realizadas hasta el momento.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto vigente)	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto propuesto)
Artículo 2° (sin fracción correlativa).	Artículo 2. Son objetivos generales de esta Ley: Nueva fracción. Promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en todos los ámbitos del desarrollo forestal sustentable.
Artículo 3. Son objetivos específicos de esta Ley: IV. Fortalecer la contribución de la actividad forestal a la conservación del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.	Artículo 3. Son objetivos específicos de esta Ley: IV. Fortalecer la contribución de la actividad forestal a la conservación del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico y promover el desarrollo y aplicación de incentivos que beneficien a los dueños y poseedores de recursos forestales, que participen en la provisión de los bienes y servicios ambientales de los bosques y otras prácticas que fomenten la mitigación y adaptación al cambio climático. XXX. Promover el diseño, establecimiento y aplicación de instrumentos económicos para fomentar el desarrollo forestal, la provisión de servicios ambientales y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en materia forestal. Nueva fracción. Desarrollar mecanismos de coordinación y concertación entre autoridades, y los sectores social y privado, en materia de manejo integral del territorio rural para lograr un desarrollo rural sustentable. Nueva fracción. Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, mediante la participación y el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo forestal sustentable.
	Artículo 4. Se declara de utilidad pública: Nueva fracción. La atención prioritaria de localidades vulnerables a estos problemas y a los desastres naturales. Nueva fracción. El desarrollo rural sustentable y todas aquellas acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural.

Continúa

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto vigente)	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto propuesto)
	Artículo 5. Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades, pueblos indígenas y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del sector forestal y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice actividades en el sector forestal. Son propietarios de los recursos forestales los ejidos, las comunidades indígenas, los pueblos indígenas y las personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde los recursos forestales se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.
Artículo 7° (sin fracción correlativa).	Artículo 7°. Para los efectos de esta Ley se entiende por: XXXV Bis. Salvaguardas: Principios, lineamientos, defensas y criterios sociales y ambientales que buscan prevenir y mitigar cualquier impacto directo e indirecto en los ecosistemas y en la población, en partículas de las comunidades y pueblos indígenas, frente a los escenarios de riesgo derivados de las acciones del Estado o de los particulares. SIS: Instrumento nacional que contiene la información relativa a la forma en que se abordan y respetan las salvaguardas.
Artículo 7° (sin fracción correlativa).	Artículo 7°. Para los efectos de esta Ley se entiende por: Manejo Forestal Comunitario. Es aquel Manejo Forestal que de manera colectiva realizan los ejidos, las comunidades y pueblos indígenas bajo principios de sustentabilidad, equidad, inclusión y respeto a las tradiciones, usos y costumbres entre los integrantes del ejido, la comunidad o pueblo indígena. El Reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para que una unidad productiva pueda acreditar estar bajo Manejo Forestal Comunitario.
Artículo 7° (sin fracción correlativa).	Artículo 7°. Para los efectos de esta Ley se entiende por: Legítimo poseedor: Aquel hombre o mujer poseedor de buena fe en los términos del Código Civil Federal y la Ley Agraria.
Artículo 12. Son atribuciones de la federación: II. Diseñar, organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en esta Ley, garantizando una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el marco del Servicio Nacional Forestal;	Artículo 12. Son atribuciones de la federación: II. Diseñar, organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en esta Ley, garantizando una adecuada coordinación entre la Federación a través de sus diversas dependencias, las entidades federativas y los municipios, en el marco del Servicio Nacional Forestal; II Bis. Garantizar los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y campesinas dueñas, y de los legítimos poseedores de terrenos forestales y preferentemente forestales y población de los territorios forestales, incluyendo los especificados en los tratados internacionales y en los ordenamientos jurídicos aplicables, así como generar y aplicar las salvaguardas correspondientes.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto vigente)	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto propuesto)
Artículo 17. La Comisión Nacional Forestal, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. La coordinación sectorial de la Comisión corresponde a la Secretaría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. El objeto de la Comisión será desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y de restauración en materia forestal, que conforme a la presente Ley se declaran como una área prioritaria del desarrollo, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable y sus instrumentos.	Artículo 17. La Comisión Nacional Forestal, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. La coordinación sectorial de la Comisión corresponde a la Secretaría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. El objeto de la Comisión será desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación, restauración, manejo forestal comunitario, manejo integral del territorio, aprovechamiento sustentable, producción, comercialización e impulso a cadenas de valor en materia forestal, que conforme a la presente Ley se declaran como una área prioritaria del desarrollo, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable y sus instrumentos.
Artículo 32. Son criterios obligatorios de política forestal de carácter social, los siguientes:	Artículo 32. Son criterios obligatorios de política forestal de carácter social, los siguientes: I. El respeto a los derechos de los pueblos, comunidades indígenas y campesinas, así como de la población de los territorios forestales, y a su participación plena y efectiva en la elaboración y ejecución de los programas forestales en las áreas que habiten en concordancia con las disposiciones que establece la Constitución, los tratados internacionales y la legislación aplicable, con el criterio de máxima protección de las personas. II. La incorporación efectiva de los legítimos poseedores, los propietarios forestales y sus organizaciones en la silvicultura, producción, industria y comercio de los productos forestales, la diversificación o uso múltiple y los bienes y servicios ambientales; III. La participación activa por parte de legítimos poseedores y propietarios de predios o de industrias forestales en los procesos de promoción de manejo forestal comunitario, certificación del manejo forestal y de la cadena productiva;
Sin correlativo.	Sección 1 Bis. Del Sistema de Salvaguardas Artículo 38 Bis. Se establece el SNS, como mecanismo integral de garantía de los derechos de las comunidades indígenas y campesinas y los particulares que son dueños o legítimos poseedores de recursos forestales, así como la población de los territorios forestales, en los términos generales de la Ley y con las características que especifique el Reglamento.
Sin correlativo.	Artículo 58 Bis 1. Los propietarios y legítimos poseedores de predios en donde se distribuyen los recursos forestales, tendrán el derecho a realizar su manejo y aprovechamiento sustentable y la obligación de contribuir a conservar el ecosistema forestal conforme a lo establecido en la presente Ley; asimismo podrán transferir esta prerrogativa a terceros, conservando el derecho a participar de los beneficios que se deriven de dicho aprovechamiento. Los propietarios y legítimos poseedores de dichos predios, así como los terceros que realicen manejo y aprovechamiento sustentable, serán responsables solidarios de los efectos negativos que éste pudiera tener al ecosistema forestal conforme los criterios del Reglamento.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto vigente)	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Texto propuesto)
Artículo 110. Los ejidos, comunidades, comunidades indígenas, sociedades de pequeños propietarios u otras personas morales relacionadas con el manejo forestal, podrán crear libremente, respetando sus usos y costumbres, un comité u órgano técnico auxiliar en la gestión y manejo de aprovechamientos forestales y de plantaciones forestales comerciales, así como en la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal respectivos.	Artículo 110 Los ejidos, comunidades, comunidades indígenas, sociedades de pequeños propietarios u otras personas morales relacionadas con el manejo forestal, podrán crear libremente, respetando su diversidad cultural y sus usos y costumbres, un comité u órgano técnico auxiliar en la gestión y manejo de aprovechamientos forestales y de plantaciones forestales comerciales, así como en la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal respectivos. En dichos comités podrán integrarse también hombres y mujeres sin derechos agrarios, con la aprobación de la asamblea.
Artículo 114. La Certificación del buen manejo forestal es un medio para acreditar el adecuado manejo forestal, mejorar la protección de los ecosistemas forestales y facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales preocupados por el futuro de los recursos forestales.	Artículo 114. La Certificación del buen manejo forestal es un medio para acreditar el adecuado manejo forestal, mejorar la protección de los ecosistemas forestales y facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales preocupados por el futuro de los recursos forestales. La Comisión impulsará y promoverá el mercado de productos de madera certificados de origen legal y mediante manejo sustentable, así como la Certificación del buen manejo forestal, y el apoyo a mujeres y hombres propietarios y legítimos poseedores forestales a fin de que éstos puedan obtener dicho certificado, dando la intervención que corresponda a las Promotorías de Desarrollo Forestal. El Fondo promoverá la emisión de bonos que acrediten la conservación de los recursos forestales de acuerdo con lo previsto en el artículo 141 de esta Ley. La Secretaría instrumentará un padrón de predios certificados, a los cuales les otorgará autorización automática para sus aprovechamientos regulares y contingentes, en los términos del artículo 84 de la presente Ley.
VI. Apoyar a la mujer del medio rural de los territorios forestales en proyectos relacionados con leña combustible (manejo, plantaciones y estufas ahorradoras), componentes forestales para el traspatio, cosecha de agua y sobre labores silvícolas.	VI. Garantizar, por medios culturalmente adecuados que las mujeres de los territorios forestales participen y se beneficien de los proyectos relacionados con el manejo forestal sustentable, incluyendo los probables beneficios que se deriven de incentivos, estratégicas, programas y proyectos forestales.
Artículo 148. En materia de educación y capacitación, la Comisión, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y con las demás dependencias o entidades competentes de los tres órdenes de gobierno, así como de los sectores social y privado, realizará las siguientes acciones: (Sin fracción correlativa).	Artículo 148. En materia de educación y capacitación, la Comisión (...), realizará las siguientes acciones: III Bis. Crear capacidades locales, especialmente orientadas a las comunidades indígenas y campesinas y particulares dueños y legítimos poseedores de bosques para el monitoreo y la aplicación de salvaguardas en el contexto del Sistema de Salvaguardas, así como para la gestión adecuada y oportuna de los programas de apoyos y transacciones de pagos por servicios ambientales previstas por la Ley.



**UNIÓN INTERNACIONAL
PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA**

OFICINA REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE

Apdo. 607-2050

Montes de Oca, San José,

Costa Rica

Tel: (506) 2283-8449

Fax: (506) 2283-8472

ormacc@iucn.org

www.iucn.org/ormacc

